

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

НОВІКОВ Олексій Олександрович

УДК 351.862.4: 323.213

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

25.00.02 – механізми державного управління

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник: доктор наук з державного управління, професор
ПУХКАЛ Олександр Григорович,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
професор кафедри публічної політики та політичної
аналітики

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ОВЧАРЕНКО Руслан В'ячеславович,
доцент кафедри соціології управління Донецького
державного університету управління, м. Маріуполь

доктор наук з державного управління, доцент
СІЦІНСЬКА Майя Володимирівна,
головний науковий співробітник відділу з
координації наукової діяльності міжнародного
співробітництва Хмельницького університету
управління та права іменні Леоніда Юзькова

Захист відбудеться *12 травня 2021 року* о 13:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий «9» квітня 2021 року



Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

А. А. Оржаховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Досвід передових країн світу свідчить, що на сучасному етапі цивілізаційного розвитку, всі кардинальні політичні, соціальні і економічні перетворення відбуваються завдяки ефективній взаємодії демократичної держави і громадянського суспільства. В сучасному українському суспільстві, на тлі євроінтеграційних процесів, руху за очищення системи державного управління від тотальної корупції, ліквідації тіньових схем прийняття державно-управлінських рішень у вузько корпоративних інтересах, сформувався чіткий запит на побудова дієвих способів залучення широких верств населення до управління державою та створення реальних механізмів реалізації демократичних принципів державного управління у цілому. Одним із таких способів є громадський контроль, який будучи по суті однією із форм участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою, з розвитком громадянського суспільства стає все більш важливим інструментом його впливу на демократизацію та підвищення ефективності всієї системи державного управління.

Дане твердження ґрунтується на тому факті, що в сучасних демократичних державах світу органи публічного управління та їх посадові особи, у тому числі керівництво, по суті залежать від суспільства: від податкової бази, електоральних симпатій, суспільної думки, що легітимізує існування того чи іншого політичного режиму та всієї системи державного управління. Водночас ця обмеженість без належних запобіжників може значним чином знизити ефективність діяльності інститутів публічної влади та створити умови для безконтрольної реалізації політичних і управлінських рішень їх посадовими особами.

Відчутне буксування реформ у пост-майданний період, збереження корупційних схем в системі публічного управління та інші негативні чинники 2014 – 2020 рр. свідчать не тільки про низьку управлінську спроможність органів публічної влади в Україні, але й про слабку дієвість інститутів громадянського суспільства, що не володіє достатніми засобами корегування якості державно-управлінських рішень, не має змоги активно використовувати апробовані зарубіжною практикою ефективні механізми громадського контролю. Наявність вказаних проблем зумовлює потребу в розробці теоретичних основ і практичних рекомендацій суб'єктам владних повноважень щодо підвищення ефективності механізмів громадського контролю діяльності органів публічної влади в Україні.

Усе вище викладене засвідчує актуальність порушеної у роботі проблематики й обумовило вибір теми даного дисертаційного дослідження.

Аналізу теоретико-методологічних засад публічного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, Т. Василевської, В. Вакуленка, К. Ващенка, В. Воротіна, П. Волянського, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, Н. Грицяк, І. Дегтярьової, В. Карлової, В. Куйбіди, М. Кравченка, О. Малиновської, Т. Маматової, Р. Овчаренка, І. Пантелейчук, Т. Пахомової, О. Петроє,

О. Пухкала, І. Розпутенка, Г. Рябцева, А. Савкова, М. Сіцінської, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суходолі, В. Толкованова, В. Троцинського, С. Хаджирадевої, О. Чечеля та ін.

Питання теорії та практичного застосування громадського контролю вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників як С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, Г. Козирева, Г. Ларіонова, Е. Маштакова, М. Сьоміна, Т. Троицька.

Особливостям функціонування досліджуваного суспільного явища в Україні та його впливу на демократизацію державного управління присвятили свої праці вітчизняні вчені Б. Авер'янов, С. Амосов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Л. Воронова, А. Васильєв, В. Гарущак, І. Голосніченко, І. Дегтярєва, О. Дудко, Є. Додін, С. Дубенко, Р. Калюжний, Л. Коваль, В. Копейчиков, Л. Кривенко, А. Крупник, Ю. Куц, Є. Кубко, О. Лазор, В. Малиновський, Н. Малишева, Т. Маматова, О. Машков, Н. Нижник, В. Опришко, М. Орзіх, І. Пахомов, В. Пухонос, Н. Плахотнюк, О. Полінець, Л. Приходченко, О. Прохоренко, О. Пухкал, П. Рабінович, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, О. Сушинський, С. Телешун, В. Ушинський, О. Фріцький, В. Цветков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Водночас, комплексних досліджень сутності, державного сприяння розвитку громадського контролю та його впливу на процеси демократизації і підвищення ефективності системи державного управління в Україні недостатньо, що в значній мірі актуалізує вибір теми даного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження підготовлене і пройшло апробацію на кафедрі публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) за темою “Розробка теоретико-методологічних засад публічної політики та експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування”, в якій автором як співвиконавцем на громадських засадах було проаналізовано особливості громадського контролю як інструменту підвищення ефективності державного управління в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи визначено обґрунтування теоретико-методологічних положень та розробку практичних рекомендацій щодо удосконалення громадського контролю в Україні як інструменту підвищення ефективності державного управління.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені наступні дослідницькі завдання:

- розкрити природу, сутність та змістовні характеристики поняття громадського контролю в системі державного управління;
- охарактеризувати міжнародний досвід здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

– виявити та оцінити залежність ефективності здійснення громадського контролю від загального стану розвитку громадянського суспільства в Україні та рівня взаємодії його інститутів із органами публічної влади;

– охарактеризувати сучасний стан інституційно-правового забезпечення функціонування громадського контролю в Україні як інструменту підвищення ефективності державного управління;

– розкрити практичні аспекти роботи механізмів громадського контролю в Україні на прикладі громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, публічних консультацій і надання доступу до публічної інформації;

– визначити та обґрунтувати практичні рекомендації з підвищення інституційної спроможності і функціональності механізмів громадського контролю в Україні.

Об'єкт дослідження - громадський контроль як форма участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою.

Предмет дослідження - удосконалення громадського контролю як інструменту підвищення ефективності державного управління в Україні.

Методи дослідження обрані з урахуванням мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження. В основу дисертаційного дослідження покладено сукупність загальнонаукових прийомів пізнання: аналіз, синтез, дедукція та індукція.

При написанні роботи використано низку спеціальних методів, що традиційно використовуються у наукових роботах вітчизняної науки з державного управління. Це методи порівняння та узагальнення, метод системного аналізу, структурно-функціональний, формально-юридичний та інші. Зокрема, за допомогою методу порівняльного аналізу та узагальнення вдалося виокремити та оцінити ефективні інструменти громадського контролю органів публічної влади, що практикуються в зарубіжних країнах. Структурно-функціональний метод був застосований для розкриття сутності громадського контролю як багатогранного суспільного явища. Системний аналіз дозволив оцінити громадський контроль як складну систему зі своєю структурою та інструментами реалізації, що дало можливість розглядати цей феномен як форму громадської участі в управлінні державою й одночасно інструмент підвищення ефективності виконання своїх функціональних обов'язків органів публічного управління. Формально-юридичний метод застосовувався для дослідження нормативно-правового забезпечення функціонування громадського контролю в Україні. Метод моделювання виявився корисним для розробки рекомендацій з підвищення ефективності механізмів громадського контролю діяльності органів публічної влади в Україні.

Джерельну базу дослідження становили чинні нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, проекти правових документів, звіти громадських експертиз і моніторингів щодо діяльності органів державної влади та їх політичних і управлінських рішень, статистичні та аналітичні звіти

неурядових аналітичних центрів, широке коло вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень, присвячених досліджуваній тематиці.

Наукова новизна одержаних результатів визначається внеском дисертанта у вирішення важливого завдання у галузі науки “Державне управління” – розробки теоретико-методологічних і практичних положень щодо підвищення ефективності громадського контролю в системі публічного управління в Україні, – яка конкретизована у наступних наукових положеннях, що характеризують особистий внесок здобувача:

уперше:

– запропоновано комплексне теоретико-методологічне і практичне обґрунтування громадського контролю як інструменту позитивного впливу на ефективність систему державного управління в Україні, що полягає у задіянні потенціалу інститутів громадянського суспільства для здійснення громадської експертизи суспільно важливих державно-управлінських рішень, виявлення розходжень між завданнями та можливими результатами їх реалізації, з метою попередження будь-яких відхилень в діяльності суб’єктів владних повноважень та їх посадових осіб від вимог чинного законодавства, норм професійної етики та моралі при виконанні ними обов’язків по забезпеченню прав, свобод громадян, задоволенню їх потреб та інтересів, що можуть нанести матеріальну і репутаційну шкоду системі державного управління та зашкодити у будь-який спосіб виробленню і реалізації державної політики в інтересах суспільства;

– обґрунтовано, що вибір стратегії і механізмів громадського контролю потрібно робити передусім спираючись на визнання того факту, що публічна влада часто неспроможна самотужки ефективно вирішувати весь пласт політичних, соціально-економічних та управлінських проблем, а окремі органи публічної влади і управління не завжди на відповідному рівні виконують свої функції. Виходячи з цього, на сучасному етапі розвитку України, стратегічний вплив на ефективність системи державного управління здійснюють такі механізми громадського контролю як громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, публічні консультації і надання доступу до публічної інформації. При цьому підвищення ефективності громадського контролю в Україні вимагає модернізаційних зусиль як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат науки державного управління шляхом методологічного уточнення поняття “громадський контроль” як одного із інструментів підвищення ефективності системи публічного управління, котрий являє собою комплекс заходів, що мають характер спостереження, перевірки, та попередження, застосованих з боку індивідуальних та колективних виразників суспільних інтересів у ході взаємодії із органами державної влади та місцевого самоврядування з метою припинення та недопущення порушення прав і законних інтересів більшості членів суспільства.;

– методологічне забезпечення підвищення ефективності основних механізмів громадського контролю в Україні шляхом розробки комплексу організаційно-правових заходів для суб’єктів владних повноважень,

відповідальних за залучення громадськості до управління державними справами і спрямованих на посилення контрольної, наглядової і попереджувальної функцій громадського контролю, серед яких: ініціювання заходів з удосконалення нормативно-правової бази сприяння проведенню громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і публічних консультацій; поліпшення ресурсного, кадрового та організаційного потенціалу органів публічної влади у сфері взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства; організація громадських і законодавчих ініціатив з підвищення ефективності доступу до публічної інформації;

– характеристику інституційних елементів громадського контролю, під якими розуміються головна мета, прямі та непрямі засоби (дію чи систему дій, що використовуються громадянами під час здійснення контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування) громадського контролю, принципи, функції громадського контролю, основні інститути, на яких покладено виконання відповідних функцій, об'єкти громадського контролю, а також основні види, форми та методи здійснення громадського контролю;

набули подальшого розвитку:

– обґрунтування чіткої залежності ефективності здійснення громадського контролю в Україні від загального стану розвитку (зрілості) вітчизняного громадянського суспільства та від рівня взаємодії його інститутів із органами публічної влади у вирішенні суспільно важливих проблем;

– підходи до наукової оцінки сучасного стану інституційного і правового забезпечення функціонування громадського контролю в системі державного управління в Україні, які, на відміну від існуючих, передбачають виявлення та характеристику інституційно-правових норм, що регулюють роботу основних механізмів відповідного контролю (публічних консультацій; звернення громадян; інформаційних запитів; громадських експертиз діяльності ОВВ; громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів; функціонування громадських рад);

– розкриття практичних аспектів державного сприяння реалізації функцій громадського контролю в Україні на основі удосконалення роботи таких його механізмів як: громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, публічні консультації, доступ до публічної інформації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні теоретико-методологічні положення, висновки і практичні рекомендації автора даного дослідження можуть бути ефективно використані в науково-дослідній та викладацькій роботі, при підготовці проектів законодавчих і нормативних актів з питань громадського контролю, в сучасній практиці здійснення громадського контролю на різних рівнях діяльності органів публічної влади та в різних секторах державного управління.

У свою чергу розробка і дослідження нових сучасних механізмів громадського контролю сприятиме покращенню діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема теоретичні положення і

висновки дослідження у вигляді конкретних пропозицій можуть бути використані при організації громадських слухань, публічних громадських експертиз, методичного та технологічного супроводу діяльності органів державної влади в контексті співпраці з громадськістю, при розробці конкретних програм комунікативного та експертно-аналітичного характеру.

Результати дослідження були враховані і використані в діяльності: Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України під час аналізу проекту Закону України «Про публічні консультації» в частині використання світового досвіду громадянського контролю щодо основних механізмів його здійснення (Довідка про впровадження від 05.04.2021 р. № 04-23/14-2021/117251); Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації при визначенні перспективних заходів з підвищення функціональної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства щодо удосконалення громадського контролю, при розробці рекомендацій для суб'єктів владних повноважень, відповідальних за сприяння розвитку громадського контролю в Дарницькому районі м. Києва (Довідка про впровадження від 02.04.2021 р. №101-2361/03); Громадською організацією «Фонд взаємної підтримки «ВІДНОВЛЕННЯ» у практичній діяльності при налагодженні комунікацій з органами публічної влади (Довідка про впровадження від 11.12.2020 р. №237/4).

Основні результати дисертаційного дослідження дадуть змогу розширити простір для подальшого теоретичного і практичного дослідження механізмів громадського контролю та громадської експертизи, зокрема створення нових наукових праць, присвячених сучасній політико-економічній ситуації в Україні, а також системі підготовки та перепідготовки державних службовців.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, у якій обґрунтовано авторський підхід щодо розуміння сутності та шляхів удосконалення громадського контролю як інструменту впливу на ефективність державного управління. Основні наукові результати дисертаційного дослідження, висновки і рекомендації сформульовані і отримані автором особисто. У наукових працях, підготовлених у співавторстві з О.Г.Пухкалом, внесок дисертанта полягає: в дослідженні нормативно-правового забезпечення становлення та розвитку громадського контролю, інституціоналізації форм здійснення та механізмів імплементації його результатів (рекомендацій та експертних пропозицій) в Україні [2]; в обґрунтуванні концептуального положення про вплив на ефективність громадського контролю стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його інститутів з органами державної влади [3]; у визначенні основних проблем комунікативної взаємодії між органами публічної влади і громадськістю та конкретних напрямів їх подолання [6].

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження апробовані на наукових і науково-практичних конференціях за міжнародною участю, а також на всеукраїнській: "Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики" (Київ,

2011), "Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави" (Київ, 2012), "Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни" (Київ, 2012), "Модернізація державного управління та європейська інтеграція України" (Київ, 2013), "Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України" (Київ, 2014). «Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління» (Київ, 2017).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у 8 наукових працях, зокрема в чотирьох статтях у наукових фахових виданнях України з державного управління, одній статті у зарубіжному науковому періодичному виданні з напрямку, за яким підготовлено дисертацію, одному розділі монографії, двох тезах у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертаційної роботи. Дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 218 сторінок, з них основного тексту – 187 сторінок. Список використаних джерел налічує 273 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано загальну мету та конкретні завдання щодо її досягнення, визначено наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, а також наведено дані щодо їх упровадження, апробації та публікації.

Перший розділ – *"Сутність громадського контролю як виду взаємодії держави та суспільства"* – присвячено аналізу науково-методологічних підходів до визначення сутності громадського контролю. На основі вітчизняної і зарубіжної фахової літератури розкрито специфіку феномену громадського контролю, визначено та охарактеризовано його основні елементи, здійснено аналіз міжнародного досвіду здійснення громадського контролю публічної влади.

Зазначено, що, враховуючи багатоаспектність феномену громадського контролю, в сучасній науковій літературі має місце намагання розглянути це явище через призму різних підходів – з позицій кількох наук: соціології, філософії, права, політології, державного управління тощо. Відповідно дослідження громадського контролю має мультидисциплінарний характер, що свідчить про неабияку актуальність даного феномену для суспільствознавства.

Автором доведено, що в основні громадського контролю має лежати не тільки наглядова функція, але і попереджувальна, спрямована на усунення причин, які породжують невідповідність між заданими та фактичними результатами, що в свою чергу стимулюють додержання об'єктом контролю передбачених нормами законодавства або іншими узаконеними правилами. Саме така ідея є в основі розуміння призначення громадського контролю якщо ставиться завдання підвищення його загальної ефективності.

Визначено, що метою громадського контролю є забезпечення виконання органами державної влади соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із

захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням їх соціальних потреб та інтересів.

Проаналізувавши розмаїття наукових підходів щодо розуміння поняття "громадський контроль", з'ясувавши особливості суб'єкт-об'єктного зв'язку досліджуваної категорії, автор дійшов висновку, що громадський контроль як явище, котре кореспондується передусім із відносинами громадян із системою публічного управління, адже є одним із способів залучення населення до управління державою, являє собою комплекс заходів, що мають характер спостереження, перевірки, та попередження, які застосовуються індивідуальними та колективними виразниками суспільних інтересів у ході взаємодії із органами державної влади та місцевого самоврядування з метою припинення та недопущення порушення прав і законних інтересів більшості членів суспільства. Таким чином, громадський контроль виконує подвійну функцію: з одного боку захищає права та інтереси громадян, а з іншого – є інструментом підвищення ефективності роботи системи публічного управління;

Доведено, що під елементами громадського контролю у науковій та аналітичній літературі маються на увазі прямі та непрямі засоби (або форми) громадського контролю, функції громадського контролю, принципи здійснення, основні інститути, на яких покладено виконання відповідних функцій, а також основні методи здійснення громадського контролю.

Встановлено, що засоби громадського контролю представляють собою дію чи систему дій, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю над діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому прямі та непрямі засоби громадського контролю у процесі своєї реалізації приймають різноманітні форми: публічні консультації або обговорення проектів законів, концепцій, проектів; направлення громадянами пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади та місцевого самоврядування; участь громадськості у роботі державних органів влади; громадська експертиза тощо.

До непрямих форм громадського контролю можна віднести норми щодо прозорості в діяльності органів влади, передбачені правовою системою окремо взятої країни, а саме: парламентський контроль; відкритий доступ до інформації щодо діяльності влади; декларування доходів та розходів посадових осіб органів державної влади та їх обнародування; діяльність громадських приймалень органів державної влади; контроль представницького органу місцевого самоврядування; робота посадової особи парламенту, уповноваженої захищати права людини в державі.

Зазначено, що громадський контроль виконує внутрішні та зовнішні функції, причому кожна його функція пов'язана з іншими. Внутрішні функції громадського контролю відображають його основну мету та головне призначення в рамках функціонуючої системи. До внутрішніх функцій громадського контролю відносять інформаційну, політичну, правову, виховну функцію, функцію соціальної інтеграції, конструювання та організації, прогнозування, мотивації тощо. Що стосується зовнішніх функцій

громадського контролю, то вони проявляються залежно від того, яким чином на практиці реалізуються внутрішні функції.

Доведено, що громадський контроль державної влади в демократичних країнах світу необхідно розглядати в контексті не стільки державного управління, яке є характерним для пострадянського простору, скільки системи публічної політики та управління. Суб'єктами громадського контролю в країнах ЄС, Північній Америці виступають громадяни, громадські організації, політичні партії, ЗМІ, муніципальні органи влади, а також громадські організації, які спеціалізуються виключно на громадському контролі.

Аналіз світового досвіду громадського контролю свідчить, що існують різноманітні форми його здійснення – починаючи від доступу громадян до інформації про діяльність органів державної та місцевої влади, журналістських та публічних розслідувань, індивідуальних або колективних звернень громадян в органи влади до безпосередньої участі громадян в управлінні справами суспільства через органи місцевого самоврядування, публічні слухання, науково-дослідну роботу та експертизи, що формують суспільну думку та впливають на правлячу еліту.

У **другому розділі** – *"Здійснення громадського контролю державної влади в Україні: проблеми та особливості"* – проведено аналіз сучасного функціонального поля ефективного здійснення громадського контролю в системі державного управління в Україні, а також проаналізовано інституційно-правове забезпечення функціонування громадського контролю в Україні.

Визначено, що громадський контроль як форма участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання або втручання. В свою чергу сама громадська участь у діяльності органів влади може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі.

Доведено, що Україна за всіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства зберігає суттєве відставання від інших посткомуністичних країн, що стали членами Європейського Союзу. Протягом останніх шести років, незважаючи на сплеск соціальної активності українців, пік якої припадав на 2014 – 2015 рр., загальна картина щодо рівня довіри до ГО станом на 2021 р. кардинальним чином не змінилася. Наслідком невисокої довіри суспільства до ІГС є низький рівень залучення громадян до їхньої діяльності.

Таким чином, в українському суспільстві незважаючи на певні позитивні зміни у пост-майданному періоді історії України продовжує зберігатися небезпечна суспільна пасивність стосовно захисту громадянами своїх прав та інтересів на тлі виразних запитів населення щодо соціальних змін і необхідності контролю дій органів влади. Така тенденція має безпосередній прояв у ступені впливу ІГС, насамперед громадських організацій, на вироблення та реалізацію державної політики, та контролю її суб'єктів, який не можна оцінювати як високий, що підтверджується соціологічними дослідженнями.

Доведено низький рівень мотивації органів державної влади і місцевої влади до взаємодії з ІГС, що проявляється, зокрема, в недостатній інституційній та організаційній спроможності центральних і місцевих органів виконавчої влади, в обмеженому ресурсному потенціалі відповідальних за взаємодію з громадськістю структурних одиниць відповідних органів, відсутності системності у впровадженні політики сприяння розвитку громадянського суспільства не дає змоги державним інститутам влади ефективно взаємодіяти із зацікавленими сторонами збоку громадянського суспільства. Все це у комплексі зі окресленими проблемами розвитку інститутів громадянського суспільства негативним чином впливає на ефективність (результативність, поширеність) громадського контролю в Україні.

Визначено, що із загального стану громадянського суспільства та рівня взаємодії державної влади з інститутами останнього впливає гостра необхідність створення умов, без яких ефективний громадський контроль є неможливим. Покращення рівня мотивації органів державної влади до взаємодії з ІГС, забезпечення інституційної спроможності органів влади та організацій громадянського суспільства, поліпшення ресурсного потенціалу органів державної влади (передусім їхніх структурних одиниць відповідальних за комунікацію з громадськістю), удосконалення основних механізмів участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики та інше мають вийти в сучасних умовах на передній план на противагу несистемному та незбалансованому підходу до розвитку державної політики в сфері сприяння громадянському суспільству і його важливому механізму – громадському контролю. Подальше зволікання з впровадженням відповідних заходів у комплексі із реалізацією Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні значним чином позначиться на подальшому падінні довіри суспільства до дій влади, підтримці реформ, низькій якості державно-управлінських рішень, подальшому зростанні питомої ваги державних рішень в інтересах вузького кола осіб тощо. Як наслідок продовжуватиметься відчуження влади від суспільства, що призведе до нівеляції значення навіть тих незначних позитивних змін, що намітилися у 2014 – 2020 рр., у взаємодії громадянськості і держави.

Дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення функціонування громадського контролю в Україні дозволяє визначити, що сучасне національне законодавство забезпечує достатній обсяг інструментів для здійснення відповідного контролю над діяльністю органів державної влади з боку інститутів громадянського суспільства, зокрема, найбільшого прогресу вдалося досягти при унормуванні доступу до публічної інформації. Водночас, як показує проведений аналіз, суттєвим недоліком законодавчої бази у досліджуваному питанні залишається відсутність базового закону про громадський контроль (як власне і відсутність чіткого визначення самої категорії "громадський контроль"), що призводить до неузгодженості між окремими нормативно-правовими актами та певним недолікам в процедурі здійснення досліджених форм громадського контролю. Зокрема, виявлено, що чинне законодавство не передбачає реальних механізмів імплементації

органами влади рекомендацій та експертних пропозицій, що надаються громадськими радами, громадянами та їх інститутами за результатами різних форм громадського контролю.

У **третьому розділі** – *"Напрями удосконалення громадського контролю в системі державного управління України"* – визначено і розкрито зміст основних механізмів громадського контролю в системі державного управління України. Акцентовано особливу увагу на організаційно-правових заходах державного сприяння проведенню громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, публічних консультаціях, а також контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

Доведено, що на сьогодні громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів отримала широке застосування серед тих ІГС, які спеціалізуються на сприянні протидії корупції, як правило це неурядові аналітичні центри. З'ясовано, що найбільшим попитом серед вітчизняних неурядових організацій користується самостійна експертиза внаслідок простого і доступного для їх виконавців порядку звернення та запиту, що мінімізує безпосередню і малоефективну взаємодію з органами влади та їх посадовими особами, а також експертиза на замовлення Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики.

За результатами проведеного дослідження було встановлено, що висновки громадських антикорупційних експертиз враховуються вітчизняними органами публічної влади при прийнятті управлінських рішень нечасто і лише фрагментарно. Як наслідок, відповідний механізм громадського контролю отримав широке застосування лише серед окремих неурядових організацій, у першу чергу аналітичних центрів.

З метою створення дієвого механізму сприяння здійсненню громадських антикорупційних експертиз нормативних актів для державних суб'єктів нормотворчого процесу та органів публічної влади, що уповноважені запобігати та протидіяти корупції, розроблені наступні рекомендації.

Зокрема, Кабінету Міністрів України рекомендовано розробити порядок сприяння проведенню антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, що передбачить обов'язок суб'єктів видання (прийняття) відповідних актів та його правонаступників враховувати при підготовці акту рекомендації висновків антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, а також розробити положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики та Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики рекомендовано розробити аналогічне за змістом положення щодо забезпечення інформування громадськості про враховані парламентськими комітетами пропозиції громадських антикорупційних експертиз. Верховній Раді України рекомендовано встановити вимогу у Законі України "Про запобігання корупції" стосовно відображення у щорічній "Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики" узагальнених результатів проведення громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів.

Доведено, що наявний механізм сприяння органами виконавчої влади здійсненню публічних консультацій в Україні не працює на належному рівні. Серед основних причини неефективності сприяння ОБВ проведенню публічних обговорень виявлено: недосконалу нормативно-правову базу; відсутність належного інформування (звітування) ОБВ про строки, процедури, результати проведення публічних обговорень; затягування із реалізацією схвалених нормативно-правових документів та управлінських рішень, що пройшли публічні обговорення; небажання ОБВ враховувати рекомендації учасників консультацій, які можуть зашкодити усталеним управлінським, політичним, корупційним практикам в системі державного управління, а також низькій якості пропозицій, які вносяться громадянами та ІГС; зловживання ОБВ електронними консультаціями щодо проектів нормативних актів та інших рішень, що мають важливе суспільне значення, і вимагають залучення експертної думки до їх обговорення; недоліки в роботі громадських рад при ОБВ; загальні організаційні і фінансові недоліки функціонування підрозділів ОБВ, що відповідають за взаємодію з громадськістю тощо.

Надано рекомендації державним суб'єктам законодавчої ініціативи, що визначають порядок функціонування публічних консультацій удосконалити відповідний механізм громадського контролю з метою посилення його контролюючої і попереджувальної функцій, зокрема Міністерству юстиції України, Кабінету Міністрів України. Офісу Президента України рекомендовано підготувати та подати на розгляд глави держави проект Указу про організацію публічних консультацій щодо проектів рішень Президента України, в якому має бути передбачена аналогічна відповідному проекту Закону процедура проведення публічних консультацій.

ВИСНОВКИ

У дисертації узагальнено та вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у розробці теоретико-методологічних і практичних положень щодо удосконалення громадського контролю як інструменту впливу на підвищення ефективності державного управління в Україні. Отримані наукові результати дозволили сформулювати наступні висновки теоретичного та науково-практичного характеру, що віддзеркалюють вирішення завдань дисертаційного дослідження відповідно до поставленої мети:

1. Розкрито природу, сутність та змістовні характеристики поняття громадського контролю в системі державного управління. Виявлено, що феномен громадського контролю вивчається з позицій різних суспільствознавчих наук і розуміється відповідними чином як: один із способів саморегуляції соціальної системи, тобто як синонім суспільного або соціального контролю; контроль над військовим чи силовим блоком з боку цивільних осіб, у тому числі цивільної влади; одна із форм взаємодії громадянського суспільства в особі інституціолізованої його частини, і органів публічної влади; форма участі громадян та їх організацій у прийнятті державно-управлінських рішень (участі у публічній політиці). Обґрунтовано, що з позицій практичного

застосування громадського контролю в системі координат публічного управління останній підхід є найбільш ревалентним.

На основі вказаних узагальнень пропонується визначення поняття «громадський контроль», як одного із інструментів впливу на ефективність системи державного управління, котрий являє собою комплекс заходів, що мають характер спостереження, перевірки, та попередження, застосованих з боку індивідуальних та колективних виразників суспільних інтересів у ході взаємодії із органами державної влади та місцевого самоврядування з метою припинення та недопущення порушення прав і законних інтересів більшості членів суспільства.

2. Під елементами громадського контролю, на думку автора дослідження, слід розуміти прямі та непрямі засоби (або форми) громадського контролю, функції громадського контролю, принципи здійснення, основні інститути (суб'єкти), на яких покладено виконання відповідних функцій, а також основні методи здійснення громадського контролю. При цьому засоби громадського контролю, по-перше, представляють собою механізми, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а по-друге, у процесі своєї реалізації вони приймають різноманітні форми.

Аналіз світового досвіду громадського контролю свідчить, що існують різноманітні форми його здійснення – починаючи від доступу громадян до інформації про діяльність органів державної та місцевої влади, журналістських та публічних розслідувань, індивідуальних або колективних звернень громадян в органи влади до безпосередньої участі громадян в управлінні справами суспільства через органи місцевого самоврядування, публічні слухання, науково-дослідну роботу та експертизи, що формують суспільну думку та впливають на правлячу еліту. Фактично всі вищезазначені форми громадського контролю можуть бути застосовані в Україні, враховуючи національну специфіку та особливості функціонування системи публічного управління.

3. Виявлено чітку залежність ефективності здійснення громадського контролю в Україні від загального стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його інститутів із органами державної влади у вирішенні суспільних проблем. Доведено, що на результативність громадського контролю органів публічної влади, яку можна оцінити як незначну, впливають цілий комплекс чинників розвитку українського громадянського суспільства соціального, інституційного і політичного характеру. Незважаючи на певне поліпшення його стану після “Революції Гідності”, актуальність типових для нього проблем у цілому не зменшилась. Це, зокрема, проявляється у: незначній фінансовій життєздатності вітчизняних ІГС; низькому рівні залучення громадян до їхньої діяльності; незначному сегменті неурядових організацій, які є активними або потенційними суб'єктами громадського контролю в структурі зареєстрованих громадських об'єднань; тотальній недовірі до інститутів державної влади; недостатній функціональній спроможності органів публічної влади щодо виконання завдань сприяння розвитку громадянського суспільства; обмеженому ресурсному потенціалі відповідальних за взаємодію з

громадськістю структурних одиниць відповідних органів; відсутності системності у впровадженні політики сприяння розвитку громадянського суспільства; невисокій в цілому мотивації державних суб'єктів владних повноважень щодо залучення ІГС до процесу формування та реалізації державно-управлінських рішень тощо.

4. Охарактеризовано сучасний стан інституційно-правового забезпечення функціонування громадського контролю в Україні як інструменту підвищення ефективності державного управління. Встановлено, що більшість форм взаємодії громадськості та органів публічної влади, які унормовує на сьогоднішній час вітчизняне законодавство, можуть бути застосовані для здійснення громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Відповідно основними інструментами громадсько контролю, що практикуються в Україні, можна визнати: публічні консультації; звернення громадян; запити, що забезпечують реалізацію доступу до публічної інформації; громадські експертизи і моніторинг діяльності ОБВ; громадські антикорупційні експертизи нормативно-правових актів; функціонування громадських рад. Водночас за результатами аналізу чинної нормативно-правової бази розкриті найбільш серйозні прогалини правого забезпечення здійснення громадського контролю. Серед яких виявлені: відсутність базового закону про громадський контроль; відсутність реальних правових механізмів імплементації органами державної влади рекомендацій та експертних пропозицій наданих представниками громадянського суспільства та громадськими радами за результатами проведення громадського контролю (у різних його формах); рекомендаційний характер рішень суб'єктів громадського контролю (у першу чергу громадських рад), що не зобов'язує органи влади дотримуватися рекомендацій громадськості; рекомендаційний характер нормативно-правових актів, що регулюють питання здійснення громадського контролю, для органів місцевого самоврядування; унормування процедур здійснення основних форм громадського контролю за державно-управлінською діяльністю лише ОБВ, оминаючи при цьому органи судової та законодавчої гілок влади.

5. Розкрито практичні аспекти роботи механізмів громадського контролю в Україні на прикладі громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, публічних консультацій і надання доступу до публічної інформації.

За результатами проведеного дослідження було встановлено, що результативність громадських антикорупційних експертиз в Україні залежить як від інституціональної спроможності суб'єктів її проведення, так і від позиції органів публічної влади, яку вони займають щодо використання її результатів. Доведено, що висновки останньої, навіть якщо вони приймаються окремими органами публічної влади, уповноваженими проводити антикорупційну експертизу, при остаточному ухваленні нормативно-правових актів, як правило, не враховуються суб'єктами законодавчої ініціативи. Це спричинено: нормами права, що не встановлюють імперативної вимоги обов'язкового врахування державними розробниками правових актів рекомендацій громадських експертів; мало дієвим сприянням органів уповноважених проводити

антикорупційну експертизу забезпеченню здійснення громадськими дорадчо-консультативними органами таких експертиз, а також висвітленню інформації про їх результати.

Внаслідок аналізу функціонування механізму сприяння органами виконавчої влади здійсненню публічних консультацій в Україні виявлено низьку ефективність відповідних державно-управлінських дій, завдяки чому даний механізм громадського контролю не здатен ефективно виконувати контролюючу і попереджувальну функцію. Розкрито основні причини, що стоять на заваді ефективної роботи публічних консультацій, серед яких визначені: недосконала нормативно-правова база; відсутність належного інформування щодо процедурних питань проведення публічних обговорень; затягування із реалізацією схвалених управлінських рішень, що пройшли публічні обговорення; небажання ОБВ враховувати рекомендації учасників консультацій; зловживання ОБВ електронними консультаціями щодо політичних і управлінських рішень, що мають важливе суспільне значення; недоліки в роботі громадських рад при ОБВ тощо.

6. Визначені та обґрунтовані ефективні механізми підвищення функціональності громадського контролю в системі публічного управління в Україні. Одержані наукові результати дали змогу обґрунтувати необхідність наступних рекомендації теоретичного і прикладного характеру для суб'єктів владних повноважень, відповідальних за сприяння розвитку громадського контролю в Україні.

Обґрунтована необхідність створення сприятливих організаційно-правових умов для розширення інституційної та функціональної спроможності органів публічної влади у сфері взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства шляхом поліпшення ресурсного, кадрового та організаційного потенціалу органів державної влади. Як такі пропонуються:

– розробка Кабінетом Міністрів єдиного положення про структурні підрозділи органів влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю та забезпечення формування таких відділів у кожному державному органі центральної та місцевої влади;

– забезпечення центральними і місцевими органами виконавчої влади належного кадрового та фінансового супроводу здійснення означених функцій.

З метою оптимізації механізму проведення громадських антикорупційних експертиз нормативних актів розроблені наступні рекомендації:

– Кабінету Міністрів розробити порядок сприяння проведенню антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, в якому необхідно звести усі процедурні питання здійснення такої експертизи, що розпорошені в різних нормативних актах, у тому числі: встановити чіткі вимоги щодо інформування органів влади про результати такої експертизи; зобов'язати суб'єкти видання (прийняття) відповідних актів та його правонаступників враховувати при підготовці нормативних актів рекомендації висновків антикорупційної експертизи, в тому числі громадської (якщо вони є); рекомендувати органам місцевого самоврядування розробити власний порядок

сприяння проведенню антикорупційної експертизи їх нормативно-правових актів;

– Кабінету Міністрів розробити положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадських антикорупційних експертиз органів виконавчої влади, в якому мають бути передбачені норми щодо: обов'язкового розміщення результатів антикорупційних експертиз на урядовому веб-сайті у розділі "Громадянське суспільство і влада", офіційних веб-сайтах центральних і місцевих органів виконавчої влади; запровадження процедури інформування громадськості щодо врахування експертних пропозицій розробниками нормативно-правових актів шляхом розміщення відповідних звітів на вказаних інформаційних ресурсах; рекомендації органам місцевого самоврядування розробити відповідні типові положення для задоволення потреб місцевих громад у моніторингу стану реалізації цими суб'єктами владних повноважень пропозицій, наданих за результатами таких експертиз;

– Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики спільно з Комітетом з питань свободи слова та інформаційної політики розробити протягом вказаного періоду аналогічне за змістом положення щодо забезпечення інформування громадськості відносно врахування комітетами Верховної Ради України пропозицій антикорупційних експертиз нормативно-правових актів;

– Міністерству юстиції спільно з експертами неурядових аналітичних центрів та співробітниками освітніх і науково-дослідних установ підготувати окремі методології аналізу НПА (методології проведення антикорупційної експертизи) для кожної з корупційно вразливих сфер діяльності держави, та забезпечити сприяння проведенню антикорупційної експертизи, у тому числі громадської, з урахуванням таких методологій;

– Верховній Раді України внести зміни до Закону України "Про запобігання корупції", в якому необхідно передбачити у вимогах до проекту щорічної Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики доповіді, що готує Національне агентство з питань запобігання корупції, відображення, у тому числі, узагальнених результатів проведення громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та їх проектів.

З метою посилення контролюючої і попереджувальної функцій публічних консультацій надані наступні пропозиції:

– Міністерству юстиції України доопрацювати проект Закону "Про публічні консультації", що суттєвим чином вдосконалює правове регулювання процедури консультацій з громадськістю. Оскільки цей законопроект знаходиться на стадії доопрацювання даному суб'єкту законодавчої ініціативи рекомендовано передбачити у ньому наступні положення: обов'язковість наявності чітко визначеної процедури адміністративної відповідальності суб'єкта владних повноважень, що виступає організатором публічних консультацій, за порушення порядку їх проведення; чіткий перелік умов, за якими у разі потреби проект правого документу має бути винесений на повторі

публічні консультації; створення відкритої зведеної бази даних про проведення публічних консультацій, на якому паралельно з веб-сайтами суб'єктів владних повноважень будуть оприлюднюватися звіти за результатами проведення публічних консультацій; зобов'язання розробити єдину методологію складання звітів про проведені публічні консультації, а також окремі методології роботи із пропозиціями ІГС та інших заінтересованих осіб для відповідних суб'єктів владних повноважень, яких стосується даний Закон; зобов'язання уніфікувати підходи до інформаційного наповнення інтернет-сторінок суб'єктів владних повноважень, присвячених проведенню публічних консультацій; включення до переліку учасників публічних консультацій, що має мати відкритий характер, громадських рад;

– Кабінету Міністрів України підготувати оновлений порядок організації проведення публічних консультацій органів виконавчої влади (у формі постанови Кабміну) згідно з прикінцевими положеннями проекту Закону України “Про публічні консультації” щодо приведення своїх нормативно-правові акти у відповідність із цим законопроектом, в якому мають бути передбачені норми, спрямовані на підвищення інституціональної спроможності громадських рад;

– Офісу Президента України підготувати та подати на розгляд Глави держави проект Указу про організацію публічних консультацій щодо проектів рішень Президента України, в якому має бути передбачена розробка окремого порядку проведення публічних консультацій щодо його актів, аналогічна процедурі, що міститься у відповідному законопроекті.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Новіков О.О. Науково-методологічні проблеми інтерпретації сутності поняття «Громадський контроль» та його відношення до сфери державного управління в Україні. *Інвестиції : практика та досвід*. 2012. №19. стр. 126-129.

2. Пухкал О.Г., Новіков О. О. Інституційно-правове забезпечення функціонування громадського контролю в Україні. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013 №15. С. 119 – 124. (Авторські с. 119-121).

3. Пухкал О.Г., Новіков О. О. Основні проблеми здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013 №14. С. 101 – 105.(Авторські с. 101-103).

4. Новіков О.О. Особливості громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні. *Електронне наукове видання Академії муніципального управління Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2015. №10. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/>. – Назва з екрана.

5. Новиков А. А. Общественный контроль: основные элементы и специфика реализации в Украине. *Slovak international scientific journal*. 2017. № 11 (11). С. 48 – 51.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

6. Пухкал О.Г., Новіков О.О. Проблеми та перспективи формування ефективної комунікації між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі. Міжсекторальна взаємодія як основа публічного управління: навч. посіб. / авт. кол.: С.О.Телешун, С.В.Ситник, І.В.Рейтерович та ін.: за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2018. 224с.- С. 149-159. (Авторські с. 149-154).

7. Новіков О. О. Громадянський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні. *Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави: матеріали науково-практичної конференції (Київ, 16 травня 2012 р.)* : у двох томах. Том 2 / Відповідальний за випуск В.А.Дон ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Місце видання: ТОВ «Видавничо-поліграфічний дім «Формат», 2012 рік С. 254 – 256.

8. Новіков О. О. Передумови здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні. *Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 12 жовтня 2017 р.)* / за заг. ред. В. С. Куйбіди, І. В. Розпутенка. К.: НАДУ, 2017. Т. II. 412 с. С. 64 – 67.

АНОТАЦІЯ

Новіков О. О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2021.

У дисертації узагальнено та вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у розробці теоретико-методологічних і практичних положень щодо удосконалення громадського контролю в Україні як інструменту підвищення ефективності державного управління. Визначено сутність громадського контролю як виду взаємодії держави та суспільства. На основі вітчизняної і зарубіжної фахової літератури розкрито специфіку феномену громадського контролю, визначено та охарактеризовано його основні елементи, здійснено аналіз міжнародного досвіду здійснення громадського контролю державної влади. Досліджено передумови здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні, а також проаналізовано інституційно-правове забезпечення функціонування громадського контролю в Україні.

Обґрунтовано необхідність та визначено основні напрями підвищення ефективності громадського контролю в системі державного управління України. Акцентовано особливу увагу на сприянні органами влади громадській антикорупційній експертизі нормативно-правових актів, публічних

консультаціях як інструменту громадського контролю рішень органів влади, а також удосконаленні механізму здійснення громадського контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, механізми громадського контролю, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, державне управління.

ANNOTATION

Novikov A. A. Civil control as a tool for improving the efficiency of public administration in Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Candidate's thesis in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine. – Kyiv, 2021.

The dissertation summarizes and solves the actual scientific task of developing theoretical, methodological and practical provisions for improving civil control in Ukraine as a tool for improving the efficiency of public administration. The essence of civil control as a type of interaction between the state and society is determined. On the basis of national and foreign professional literature, the specifics of the phenomenon of civil control are revealed, the main elements of it are defined and characterized, the analysis of international experience of civil control of the state power is carried out. The prerequisites for effective civil control of state authorities in Ukraine are analysed, and the institutional and legal framework for the functioning of civil control in Ukraine is analysed.

The necessity and the main directions of increasing the effectiveness of civil control in the system of public administration of Ukraine are substantiated. Special attention was paid to the assistance of public authorities to public anti-corruption expertise of normative legal acts, public consultations as an instrument of civil control over the decisions of the authorities, as well as to improve the mechanism for exercising civil control over the observance of the rights to access public information.

According to the results of the study, the effectiveness of public anti-corruption examinations in Ukraine depends on the institutional capacity of the subjects of its conduct, as well as on the position of public authorities that they take to use its results.

It is proved that the conclusions of the latter, even if they are adopted by separate public authorities authorized to conduct anti-corruption expertise, in the final adoption of regulations, as a rule, are not taken into account by the subjects of legislative initiative.

As a result of the analysis of the functioning of the mechanism of assistance to the executive authorities in conducting public consultations in Ukraine, the low efficiency of relevant public administration actions was revealed, due to which this mechanism of public control is not able to effectively perform control and preventive function.

Effective mechanisms for improving the functionality of public control in the system of public administration in Ukraine have been identified and substantiated. The obtained scientific results allowed to substantiate the need for recommendations of

theoretical and applied nature for the subjects of power responsible for promoting the development of public control in Ukraine.

Keywords: control, civil control, mechanisms of civil control, civil society, civil society institutions, public administration.

Підписано до друку __.__.20__.
Формат 148x210 мм. Обл.-вид.арк. ____.
Гарн. Таймс.
Тираж 100 прим.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентіві України
03057, м. Київ-57, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93.