

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Студента Тігова Олексія Георгійовича

академічної групи 281м-22з-6 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Застосування механізмів громадського контролю в системі публічного управління в Україні у воєнний та післявоєнний період»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Лашенко О.В.			
розділів:				

Рецензент:	Виноградова Н.Л.			
------------	------------------	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Застосування механізмів громадського контролю в системі публічного управління в Україні у воєнний та післявоєнний період».

87 стор., 6 рис, 1 табл., 91 джерело.

КОНТРОЛЬ, ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ, ПУБЛІЧНА ВЛАДА, ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ПРАВОВА ДЕРЖАВА, ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у системі взаємодії публічної влади та громадянського суспільства в Україні.

Предмет дослідження – застосування механізмів громадського контролю в системі публічного управління в Україні у воєнний та післявоєнний період.

Мета дослідження – визначення сутності та практичних аспектів громадського контролю в системі публічного управління в Україні та визначення напрямів його удосконалення.

У першому розділі розкриті теоретичні засади громадського контролю в системі публічного управління, визначено сутність та види громадського контролю, нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю. Другий розділ присвячено дослідженню сучасного стану громадського контролю в системі публічного управління в Україні. На основі проведеного дослідження виокремлені особливості ефективності громадського контролю та проблеми його здійснення. У третьому розділі визначаються перспективи розвитку громадського контролю в системі публічного управління в Україні, вивчається міжнародний досвід громадського контролю та можливості його імплементації, а також визначаються можливості здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління у процесі взаємодії із громадянським суспільством.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Сутність та види громадського контролю в системі публічного управління.....	7
1.2. Нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю	23
РОЗДІЛ 2.	
ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	32
2.1. Сучасні тенденції громадського контролю в умовах воєнного стану в Україні	32
2.2. Ефективність громадського контролю та проблеми його здійснення	45
РОЗДІЛ 3.	
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	59
3.1. Міжнародний досвід здійснення громадського контролю та можливості його імплементації в Україні.....	59
3.2. Забезпечення процесу здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій	70
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	88

ВСТУП

Система публічного управління в Україні на часі перебуває в стані динамічних та глибоких змін, причинами яких є не тільки воєнний стан та російська агресія, але й глобалізаційні виклики, не завершений процес реформування органів публічної влади, проблемні питання становлення та розвитку громадянського суспільства. І це далеко не повний перелік чинників, що зумовлюють кардинальні зміни в діяльності органів публічної влади, адаптації та вдосконалення їх організаційних структур відповідно до євроінтеграційних вимог. Відтак, цей процес супроводжується активізацією участі та залучення всіх зацікавлених сторін до процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, а також належним інформуванням. І участь громадськості набуває надзвичайної ваги, адже однією з головних умов формування у державі сильної демократії є дієвий громадський контроль органів публічної влади, який виникає та формується у системі тоді, коли «... складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує упорядкованої підтримки...».

Отже, проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, оскільки влада сьогодення, фактично, вільна від такого контролю, є безвідповідальною та не здійснює в повному обсязі дотримання чинних національних нормативно-правових актів.

Громадський контроль є важливою складовою демократичної системи. Він допомагає забезпечити відкритість та прозорість діяльності публічної адміністрації та виключити можливість корупції, зловживання владою та інших порушень закону.

Соціальна обумовленість громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації є важливою складовою демократичного суспільства. Громадський контроль – це процес, коли громадськість використовує свої права та

можливості для моніторингу та оцінки діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення її відповідальності перед суспільством.

Розвиток інститутів громадянського суспільства, що здійснюють контрольні функції, дало змогу реалізувати на практиці ідеї та забезпечити процвітання соціальним правовим державам Західної Європи у ХХ ст. В Україні реалізація цієї ідеї гальмується високим рівнем корупції та непрофесійністю чиновників, які безконтрольно здійснюють свої функції. На думку більшості аналітиків, саме подолання корупції є головною проблемою на шляху побудови правової держави в Україні, оскільки законслухняність громадян залежить не лише від соціальної політики держави, а й від реалізації принципу законності у діяльності державних органів та посадових осіб.

Україна вже понад рік перебуває у воєнному стані, а це передбачає, відповідно до Конституції України, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. А відтак, це позначається на формах і методах здійснення громадського контролю, ефективності здійснення інформаційно-комунікаційної взаємодії між органами публічної влади та громадянами, призводить до виникнення конфліктних ситуацій та позначається на результатах діяльності. Адже суттєвих змін зазнали як структура, так і пріоритети комунікації в Україні. Заклик «довіряти лише офіційним джерелам» покладає додаткову відповідальність на органи влади за оперативність, достовірність і повноту інформування суспільства в умовах війни. Але ж, чи не відбувається при цьому зловживання довіри громадян? Відповідно, наукового аналізу потребує здійснення громадського контролю в умовах воєнного стану та пошук шляхів забезпечення його дієвості.

Дослідженню теоретичних аспектів щодо контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади присвячені праці вітчизняних вчених, насамперед це: Вітвіцький С. С., Журавська І. М., Крупник А. С., Наливайко Л. Р., Савченко О. В., Сушинський О. І. та інші. Проте, незважаючи на вагомий напрацювання вчених,

питання контролю взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади вимагають подальшого вивчення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у системі взаємодії публічної влади та громадянського суспільства в Україні.

Предметом дослідження – застосування механізмів громадського контролю в системі публічного управління в Україні у воєнний та післявоєнний період.

Метою магістерської роботи є дослідження сутності та практичних аспектів громадського контролю в системі публічного управління в Україні та визначення напрямів його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати завдання:

- вивчити сутність та види громадського контролю в системі публічного управління;
- вивчити нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю;
- визначити сучасні тенденції громадського контролю в умовах воєнного стану в Україні;
- проаналізувати ефективність громадського контролю та проблеми його здійснення;
- вивчити міжнародний досвід здійснення громадського контролю та можливості його імплементації в Україні;
- запропонувати забезпечення процесу здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій.

Інформаційною базою дослідження є публікації вітчизняних та зарубіжних вчених, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти та статистичні матеріали тощо.

Отримані в магістерській роботі практичні результати можуть бути використані в діяльності органів публічного управління у процесі взаємодії із громадянським суспільством.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність та види громадського контролю в системі публічного управління

На ранніх стадіях становлення та розвитку державності контроль мав каральний характер. Його метою було не стільки прийняття якісних рішень, а покарання винних за ті чи інші дії чи рішення. Історично доведено, що держава, в якій контрольній діяльності за прийнятими рішеннями приділяється чимала увага, стабільніше та ефективно функціонує, ніж безконтрольна держава. Можемо зробити висновок, що контроль був і залишається одним із найважливіших напрямів взаємодії будь-якої держави та суспільства.

Якщо говорити про здійснення контролю у будь-якій сучасній державі, а також у соціумі, загалом, слід проаналізувати кілька основних підходів щодо його вивчення, розроблених у рамках різних наук. Перший підхід пов'язує здійснення контролю за перевіркою дотримання законності у діяльності органів публічної влади. Значну частину такого контролю (всі його внутрішні варіанти) становить нагляд. Другий підхід акцентує на ефективній реалізації нормативних правових актів у діяльності державних службовців. Третій підхід досліджує контроль крізь призму проблем взаємодії суспільства та держави, виявлення причин можливих проблем та встановлення відповідальних за них осіб у сфері реалізації політичної влади державою.

Так, говорячи про контроль за органами публічної влади з боку суспільства, Вітвіцький С.С. використовує поняття «громадський контроль». На його думку, «громадський контроль – це механізм, який дозволяє суспільству контролювати владу як на етапі ухвалення, так і на етапі реалізації рішень та оцінки отриманого результату» [8].

Звернемося до етимології поняття «громадянський». Це слово є словотворчою калькою грецького слова *polites* («громадянин»), утвореного від грецького *polis* («місто») і в буквальному перекладі означає «мешканець міста». Відповідно, походження поняття «громадянський» передбачає максимальну персоніфікацію суб'єкта, отже, «громадянський контроль» передбачає усвідомлену потребу громадянина реалізації його соціальних функцій контролю над державними інститутами.

На основі наведеного матеріалу можна зробити висновок, що контроль з боку суспільства за різними державними інститутами це складне, у жодному разі не однопорядкове явище. І тут позиції вчених служать нам певним орієнтиром на те, що є різні напрями даного контролю, саме: контроль окремого громадянина (громадянський контроль), контроль з боку організованої спільності людей, об'єднаних загальною ознакою (наприклад, робочий контроль) [13].

Громадський контроль є різновидом публічного контролю, який здійснюється інститутами громадянського суспільства. Формально до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Громадянське суспільство існує за умови активної участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Відповідно до Конституції України, кожному громадянину гарантовано право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування (ст. 38), право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів і ряд інших прав і свобод, які забезпечується сукупністю заходів [32].

В умовах інтеграції України до Європейського співтовариства, інтенсифікації співробітництва між Україною та країнами Європи на усіх рівнях, а саме: у сферах інновацій, бізнесу, навчання та освіти; сприяння діяльності міжнародних неурядових організацій, спрямованих на розвиток реформ в Україні та в інших напрямках, підвищується необхідність участі громадянського суспільства у державотворчих процесах, а саме шляхом реалізації права на участь в управлінні державними справами та права на добре урядування, як одного з принципів верховенства права.

Щодо визначення поняття «громадський контроль», то існує надзвичайне різноманіття у його трактуванні, тут погляди науковців також дещо відрізняються. У табл. 1.1 подано важливі, на наш погляд, дефініції визначення «громадський контроль», запропоновані українськими науковцями, які відображають сутнісні характеристики аналізованого базового поняття.

Таблиця 1.1

**Підходи до визначення дефініції «громадський контроль»
українськими науковцями [37]**

Автор (и)	Визначення	Сутнісні акценти
Ю. Сурмін, А. Мельник	один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою	Громадський контроль як форма реалізації демократії в суспільстві. Мета: залучення населення до управління суспільством і державою Складові: суб'єкти: об'єднання громадян, громадяни; об'єкт: діяльність органів публічної влади; функції: об'єднуюча, залучення. Сфера контролю: публічне управління.
В. Гаращук	Контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень, окремих громадян	Громадський контроль як процес. Основна складова процесу: суб'єкти: профспілки, трудові колективи, партії, рухи, фонди та ін. утворення, окремі громадяни.

Продовження табл. 1.1

Автор (и)	Визначення	Сутнісні акценти
О. Дуліна, А. Крупник,	Певна наглядова діяльність з боку представників громадськості за діяльністю органів публічної влади та їх посадовими особами з оцінкою того, наскільки вони виконують покладені на них завдання в інтересах суспільства.	Громадський контроль як діяльнісно-оціночний процес. Мета: оцінка рівня результативності та ефективності управлінської діяльності органів публічної влади. Складові процесу: суб'єкт: представники громадськості; об'єкт: діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб; функції: наглядова, оціночна. Сфера контролю: публічне управління.
В. Малиновський	Важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління, механізм участі громадян в управлінні державними справами.	Громадський контроль як механізм взаємодії громадян і влади. Мета: забезпечення законності у сфері державного управління через залучення громадян. Основний принцип: законність. Сфера: управління державними справами
І. Жаровська	Вищий вияв громадянської активності; не має на меті контролювати чинну владу, а є вираженням свідомості громадян, концентрованим бажанням брати участь в управлінні державою.	Громадський контроль як соціальний феномен. Цінності: громадянська активність, активна життєва позиція кожного громадянина. Нормативні очікування: причетність до процесу управління державою. Сфера: управління державою.
Н. Дніпренко	Своєрідна технологія, яка вигідна і владі, і громадянському суспільству, тому що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади; здійснюється для забезпечення прозорості й відкритості функціонування діяльності органів державної влади .	Громадський контроль як соціальна технологія взаємодії влади і громадянського суспільства. Мета: забезпечення ефективності, прозорості й відкритості діяльності органів державної влади через контроль громадянського суспільства. Основні принципи: відкритість та прозорість влади. Сфера: публічне управління.
О. Савченко	Метод координації та об'єднання зусиль суспільства для вирішення нагальних завдань; спосіб контролю громадських структур за прийняттям політико-адміністративних рішень щодо основних векторів соціально-економічного розвитку; важливий складник соціального механізму трансформації цінностей у суспільстві.	Громадський контроль як метод взаємодії. Мета: координація та об'єднання зусиль громадянського суспільства для вирішення суспільно-важливих завдань. Об'єкт: процес прийняття політико- адміністративних рішень. Сфери контролю: публічне управління. політика.

Також, в юридичній енциклопедії надається визначення, сформульоване О. Андрійко: громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії, і способом залучення населення до управління суспільством та державою [2]. Цю точку зору поділяють А. Васіна, Л. Гордієнко, А. Мельник, О. Оболенський та ін. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [37]. Такий контроль є складовою системи публічного управління та чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної та правової держави. О. Полтараков громадський контроль визначає як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам («третьому секторові» та ЗМІ) [60]. Цю точку зору поділяє С. Денисюк та інші науковці. В.Г. Гаращук, до громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень та контроль з боку громадян [11]. Т.В. Наливайко визначає «громадський контроль» як організаційно-правову форму об'єднання громадян на добровільних засадах для задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [51]. В свою чергу Наливайко Л.Р. і Орешкова А.Ф. з урахуванням наукового аналізу поняття громадського контролю запропонували його авторське тлумачення, як одного із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [52].

Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації можна визначити як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та/або громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування.

Громадський контроль в публічному управлінні як метод взаємодії трактується як певні способи практичного здійснення суб'єктами (громадянами, громадськими організаціями, асоціаціями) впливу на керовані об'єкти (зазвичай, на процес прийняття політико-адміністративних рішень), у межах наданих цим суб'єктам функцій і повноважень, а також – з урахуванням особливостей обраних об'єктів контролю, з метою координації та об'єднання зусиль громадянського суспільства для вирішення суспільно-важливих завдань.

Деякі вчені досліджують аналогічне поняття громадського контролю як «політичну технологію», яке застосовується представниками політичної влади щодо громадян. Наприклад, Наливайко Л.Р., Савченко О.В. під громадським контролем розуміють «сукупність найбільш доцільних прийомів, способів, процедур реалізації функцій політичної системи, спрямованих на підвищення ефективності політичного процесу та досягнення бажаних результатів у сфері політики» [52].

Лисов Є. вважає, що контроль суспільства за станом державного апарату та прийняттям державних рішень є формою зворотного зв'язку в системі державного управління. Це яскравий прояв демократизму держави, контролю над нею із боку інститутів громадянського суспільства. При цьому для позначення цього явища автор також використовує поняття громадського контролю. Дослідник вважає, що першоосновою «громадського контролю» виступає активність населення, яка проявляється у діяльності громадських організацій та рухів, у засобах масової інформації, у листах, скаргах, заявах громадян. Особливу роль відіграють у даному плані профспілки. Заходи соціального контролю тим ефективніше, що ширше у його здійсненні бере участь суспільство, його громадські інститути, всі громадяни. У цьому сенсі засобами контролю та соціального регулювання виступають форми

безпосередньої демократії (референдуми, запити громадян, громадська думка, органи представницької влади тощо). Варто погодитись із тим, що саме активність населення є першочерговим фактором здійснення реального контролю суспільства за органами публічної влади. Тільки у суспільстві із соціально-активними громадянами контроль суспільства за державою набуває форми зворотного зв'язку між державою та суспільством [54].

Таким чином, контроль громадянського суспільства за органами публічної влади можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

З наведеного вище масиву трактувань вчених про контроль суспільства над органами публічної влади можна виділити, досить важливу особливість – вчені виділяють контроль громадянського суспільства над органами публічної влади як одну з основних цілей підвищення ефективності тих чи інших управлінських рішень, які приймаються уповноваженими владними суб'єктами.

Необхідно зазначити, що вагомою відмінністю громадського контролю від інших видів контролю в діяльності органів публічної влади є те, що суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, так як суб'єкти державного та внутрішнього контролю [56].

Як свідчить проведений аналіз підходів до визначення дефініції «громадський контроль» українськими науковцями (табл. 1.1), громадський контроль активно використовується у сфері публічного управління, а також – громадський контроль у публічному управлінні слід розглядати у декількох контекстах: у широкому, вузькому та специфічному (рис. 1.1).

У широкому значенні громадський контроль у публічному управлінні розглядається у якості форми реалізації демократії в суспільстві та як соціальний феномен.



Рис. 1.1. Поліваріантність трактування сутності поняття «Громадський контроль в публічному управлінні» [56]

Беручи до уваги той факт, що соціальний феномен трактується, як явища взаємодії людей, що відбуваються у соціальному просторі у різних формах: безпосередньої (контактна група) або ж опосередкованої (шляхом причетності окремого індивідуума до певних спільнот, соціальних організацій та інститутів), громадський контроль у публічному управлінні, беззаперечно, може розглядатися як один із соціальних феноменів, тому що в його основі лежить процес взаємодії громадян і влади з метою контролінгу реалізації суспільно значущих завдань, які суттєво впливають на подальший розвиток суспільства [56].

Для громадського контролю у публічному управлінні як соціального феномену притаманні такі ключові елементи, як:

- об’єктивна потреба у постійному здійсненні громадського контролю за процесом формування, реалізації владою управлінських процесів у державі, дотримуючись загальноприйнятих принципів законності, відкритості та прозорості;

- наявність системи цінностей, норм і правил (цінності: свобода, особиста і соціальна активність громадян; норми: соціальні, правові, етичні; правила:

неупереджене ставлення до об'єкту контролю, принциповість, наявність певних алгоритмів здійснення контролю);

– оформлення певних соціальних очікувань від результату здійснення громадського контролю: збільшення активності громадянського суспільства у вираженні власної громадянської позиції щодо влаштування управлінського простору держави, підвищення рівня залученості громадян до процесу управління державою;

– наявність необхідних ресурсів: людських, інтелектуальних, часових, матеріальних, ресурсу довіри до влади, легітимності і т.п. [50]

Погоджуючись із загальновідомим науковим підходом до розгляду основних форм реалізації демократії: безпосередньої та представницької, громадський контроль може розглядатися як одна із складових безпосередньої форми реалізації демократії у суспільстві, адже саме за допомогою нього через широке залучення населення до управління суспільством і державою є можливим встановлювати рівень дієвості, ефективності та результативності зазначеного управління.

У більш вузькому значенні поняття «громадський контроль у публічному управлінні» трактується науковцями як система і як процес.

Громадський контроль у публічному управлінні як система містить у собі усі необхідні ознаки і елементи, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і створюють певну цілісність, єдність. Основними елементами системи громадського контролю є: чітко окреслені суб'єкти та об'єкти, предмет контролю, визначені мета і завдання здійснення цього виду контролю, окреслені принципи, функції, механізми, ретельно підібраний та адаптований інструментарій здійснення відповідного контролю. Суб'єктами громадського контролю у сфері публічного управління найчастіше є громадяни та їхні об'єднання; підконтрольними об'єктами можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також – недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, окремі особи; предметом цього виду контролю є діяльність вказаних об'єктів з дотримання

певних соціальних норм, реалізації прав і свобод громадян, задоволення та узгодження їхніх потреб та інтересів [14].

Також варто сказати, що серед різноманіття визначень контролю з боку суспільства за державою зустрічаються його характеристики і як «механізму, за допомогою якого суспільство та його підрозділи забезпечують дотримання певних обмежень (умов), порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи». Крім того, на думку окремих вчених, контроль суспільства за державою може виступати і як функція громадянського суспільства з перевірки виконання владними структурами їх безпосередніх обов'язків та зобов'язань.

Таким чином, враховуючи різнобічні підходи до розуміння контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, можна виділити такі загальні характеристики цієї категорії:

1) контроль суспільства за органами публічної влади притаманний суспільствам із розвиненим демократичним політичним режимом. У свою чергу, подібний контроль є найяскравішим проявом демократизму тієї чи іншої держави;

2) заходи контролю над державою з боку суспільства тим ефективніше, що ширше у його здійснення залучені громадські інститути;

3) ключовим чинником ефективного контролю за органами публічної влади виступає соціальна активність громадян. Лише у громадянському суспільстві з високою соціальною активністю громадян контроль суспільства за державним апаратом відіграє роль справді реального та ефективного інструменту підвищення ефективності діяльності держави;

4) контроль громадянського суспільства над органами публічної влади – це складне системне явище, що має свої різновиди. У жодному разі не допускається підміна між поняттями: «контроль суспільства за державою», «суспільний контроль» і «громадянський контроль» [19].

Відповідно до ознак громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та управління належатимуть наступні:

1) суб'єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, які є організаційно та функціонально незалежні від об'єктів контролю;

2) об'єктом здійснення громадського контролю є сфера публічного адміністрування;

3) метою громадського контролю є забезпечення публічного інтересу;

4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, яких передбачено законом;

5) забезпечується морально-правовими заходами впливу;

6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом [13].

Основні соціальні фактори, що сприяють формуванню та розвитку громадського контролю, є наступними:

– прагнення громадян до захисту своїх прав та інтересів від негативних проявів діяльності публічної адміністрації, таких як корупція, зловживання владою та інші форми порушення закону;

– розвиток громадського суспільства, зміцнення громадських організацій та інших форм громадської активності, що сприяє збільшенню кількості людей, готових брати участь у громадському контролі;

– розвиток інформаційних технологій та засобів масової комунікації, що сприяє підвищенню рівня інформованості громадян про діяльність публічної адміністрації;

– соціальна відповідальність держави та її органів, які стежать за дотриманням прав людини, захищають інтереси громадян та дбають про якість надання послуг;

– інституційна реформа державних органів та їх демократизація, що сприяє забезпеченню більшої відкритості та прозорості в діяльності публічної адміністрації [23].

Принципи громадського контролю в публічному управлінні базуються на принципах права (наприклад, верховства права, ієрархічної вищості закону), принципах публічного управління (демократизму, народності, рівності перед законом, колегіальності, відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність) та принципах публічного контролю (універсальності, систематичності, безсторонності (неупередженості), реальності, результативності, гласності, відкритості, прозорості). Використання та дотримання згаданих вище принципів забезпечує закріплення основ громадського контролю в публічному управлінні та здійснює позитивний вплив на гармонізацію суспільних відносин [22].

Важливу роль в системі громадського контролю в публічному управлінні посідає чітке визначення мети та основних завдань. Науковець Сквірський О.І. стверджує, що метою громадського контролю в публічному управлінні є неухильне та свідоме дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління [81]. Мета громадського контролю у публічному управлінні конкретизується у чітко сформульованих завданнях та полягають у недопущенні дій контрольованих суб'єктів за межами законності та правопорядку, попередженні можливих відхилень від артикульованих цілей, а також – відстоювання інтересів суспільства та його суб'єктів. Логічним продовженням завдань громадського контролю в публічному управлінні, їх практичною реалізацією, є відповідні функції (похідні від функцій загального контролю – інформаційна, оціночна, регулятивна, комунікативна, сигнальна, виховна, превентивна та ін.): стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань; оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні; підвищення ефективності та результативності публічного управління [82]. Дієвими інструментами громадського контролю в публічному управлінні є

звернення до органів публічної влади; оскарження актів, дій або бездіяльності в судових органах.

Незважаючи на те, що на сьогодні на рівні закону термін «громадський контроль» не визначено, втім наукові визначення надаються, розроблені критерії класифікацій громадського контролю. Так, види громадського контролю можна класифікувати за: суб'єктами здійснення; сферами здійснення. Використовуються такі види контролю, як: моніторинг та спостереження; подання запитів на інформацію; аналіз та оцінка; медійний контроль; судовий контроль; громадський аудит.

Можна констатувати, що у різних сферах соціальної діяльності контроль з боку громадянського суспільства за органами державної влади спеціалізується, внаслідок чого можна запропонувати такі його різновиди:

1) по відношенню до кількості учасників контролю можна виділити громадянський (особистий), соціально-груповий (профспілковий, партійний, контроль громадських об'єднань);

2) по відношенню до наявності державно-владних повноважень у контролюючого суб'єкта є можливим виділити внутрішній (парламентський контроль, судовий контроль, державний нагляд, відомчий контроль), зовнішній (контроль громадян та громадських структур, не наділених державно-владними повноваженнями) та змішаний контроль (контроль структур, створених при органах державної влади, але з наділеними державно-владними повноваженнями) [85].

Виходячи з цього, слід вважати, що в сферу контролю громадянського суспільства за органами державної влади входять: громадянський та соціально-груповий контроль; зовнішній та змішаний контроль.

Кожен з цих видів громадського контролю має свої переваги та обмеження, тому важливо використовувати їх в поєднанні, щоб досягти максимального ефекту [87].

Один зі способів здійснення громадського контролю – це використання різних форм, які дозволяють громадськості відстежувати та контролювати

діяльність владних органів та інших організацій. Громадський контроль може здійснюватися різними формами, зокрема: петиції; громадські слухання; громадські обговорення; моніторинг; нагляд; медіа-контроль; партисипаторне бюджетування.

Щодо громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, то він реалізується у наступних формах:

- проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадських слухань з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться;

- створення та функціонування громадських (експертних) рад у діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

- проведення громадської експертизи діяльності органів влади, антикорупційної громадської експертизи діяльності суб'єктів публічного адміністрування;

- забезпечення можливості звернення громадян в електронній формі до суб'єктів публічного адміністрування та можливість подання електронної петиції;

- забезпечення можливості звернення громадян до суб'єктів публічного адміністрування за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» (далі – телефонне звернення), а також з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку тощо [56].

Всі ці форми громадського контролю допомагають громадянам бути активними учасниками демократичного процесу та забезпечують більшу прозорість та відкритість у діяльності органів влади та інших суб'єктів влади.

Необхідно звернути увагу все ж на те, що форми громадського контролю, яких не підкріплено конкретними заходами відповідальності (наприклад, проведення консультацій з громадськістю, не опосередковує обов'язковість врахування думки громадськості де факто) не мають належної ефективності. Також низький загальний рівень життя в Україні не дозволяє скористуватися

можливістю звернення до суб'єктів публічного адміністрування через електронні засоби зв'язку.

Відповідно до існуючого законодавства, найпоширенішими методами / процедурами / механізмами здійснення громадського контролю є: звернення, інформаційні запити, опитування, заслуховування звітів про результати роботи, громадські слухання та громадський моніторинг (загальні процедури), громадські ради, громадська експертиза, громадська перевірка та громадське розслідування (спеціальні процедури) та інші [53].

Ідентифікація сутності громадського контролю в публічному управлінні як процесу також цілком обґрунтована і логічна, адже, якщо брати до уваги визначення самого поняття «процес контролю», який складається із встановлення стандартів, вимірювання фактично досягнутих результатів і коригування у тому випадку, коли досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених стандартів, – громадський контроль повністю відповідає зазначеному. Він містить у собі певні етапи:

I – обрання об'єкту громадського контролю;

II – легітимація підстави для здійснення громадського контролю за діяльністю обраного об'єкту;

III – збір інформації про діяльність обраного об'єкту громадського контролю з метою аналізу для встановлення результативності та відповідності існуючим нормативно-правовим стандартам; (*за потреби здійснюються додаткові етапи: III (а) – громадське розслідування, III (б) – громадські звернення на користь фізичних та юридичних осіб; III (в) – створення запиту щодо питань, які мають суспільний інтерес, посадовим особам органів публічної влади; III (г) – організація соціологічного опитування);

IV – оформлення результатів громадського контролю;

V – публічне представлення результатів громадської експертизи влади і суспільству);

VI – реалізація результатів громадського контролю в публічному контролі [38].

Соціальна обумовленість громадського контролю має свої переваги та виклики. Перевагами є забезпечення більшої відкритості, прозорості та ефективності діяльності публічної адміністрації, а також підвищення рівня довіри громадян до державних органів та їх роботи.

С.Б. Жарая відмічає, що залучення громадськості до здійснення контролю за надання публічних послуг має ряд позитивних результатів, серед яких:

- 1) підвищення захищеності населення;
- 2) поліпшення якості процедури надання адміністративних послуг обслуговування суб'єктів звернення;
- 3) підвищення ефективності діяльності контрольованого суб'єкта;
- 4) зниження рівня корупції;
- 5) підвищення рівня довіри громадян до влади;
- 6) якісне поліпшення стосунків органів влади і населення;
- 7) позитивне сприйняття громадськістю та сприяння в реалізації ініціатив та реформ, що проводяться у державі [21].

Громадський контроль допомагає забезпечити відповідальність та ефективність діяльності публічної адміністрації та зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Однак, важливо зазначити, що громадський контроль не є панацеєю на всі проблеми діяльності публічної адміністрації. Він не може замінити внутрішні системи контролю та відповідальності, які повинні бути належним чином впроваджені в державні структури. Громадський контроль має виступати як додатковий інструмент для забезпечення прозорості та відповідальності діяльності публічної адміністрації [27].

З іншого боку, викликами є недостатня кількість людей, які беруть участь у громадському контролі, складність збору та аналізу інформації, а також можливість використання громадського контролю для політичних цілей.

Крім цих, очевидних, недоліків взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного адміністрування є ряд прогалин, яких пов'язано з корупційними ризиками, низьким рівнем правосвідомості громадян, застарілими архетипами державного управління

тощо. На підтримку цього також свідчать й дослідження, проведені у сфері впровадження принципів доброго урядування, де, зокрема зазначається про необхідність удосконалення права на участь в управлінні державними справами шляхом подальшої інституціоналізації його елементів: громадських слухань, експертиз, місцевих ініціатив. Саме це допоможе повною мірою імплементувати міжнародні стандарти участі громадян в управлінні державними справами [22].

Отже, вітчизняними та зарубіжними науковцями громадський контроль розглядається як: процес, система заходів, складова державного управління, здійснювана в особливому процедурному порядку діяльність, публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави та елемент громадянського суспільства, невід'ємна складова та функція народовладдя. І це далеко не повний перелік напрацьованих безпосередньо у публічному управлінні та суміжних науках підходів до розуміння змісту та сутнісних характеристик поняття «громадський контроль». Кожний з них розкриває певні складові елементи громадського контролю, на яких акцентують свою увагу науковці, тож тільки їх сукупність здатна сповна розкрити всі грані такого багатоаспектного поняття. Однак, що саме громадський контроль забезпечує реалізацію конституційних прав та свобод людини і громадянина, є невід'ємною складовою народовладдя.

1.2. Нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю

Правовими засадами громадського контролю є: свобода слова та інформації; принцип відкритості діяльності державних структур; забезпечення можливості громадського участі у прийнятті рішень державними структурами.

На сьогоднішній день відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би запроваджував єдині засади й стандарти участі громадян в управлінні державними справами, регламентував би форми й процедури здійснення

громадського контролю, встановлював би вимоги, яких мають дотримуватись суб'єкти публічної адміністрації та громадськість у контексті реалізації прав на участь в управлінні [8].

Засади й стандарти участі громадян в управлінні державними справами забезпечуються системою міжнародно-правових норм та нормами законодавства України.

Система міжнародно-правових норм, які стосуються форм громадського контролю ґрунтується, у першу чергу, на положеннях Загальної декларації прав людини. Відповідно до цього міжнародного документу, кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право охоплює свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, отримувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів (ст. 19), право на свободу мирних зібрань і асоціацій (ст. 20), кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників (ст. 21) тощо. Згодом, права громадян у сфері управління державними справами доповнились та конкретизувались у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, яким передбачено, що вільне вираження поглядів людини включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (ст. 19) [57].

Окремим блоком міжнародно-правових стандартів контролю громадянського суспільства за діями публічної адміністрації є норми, які передбачені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Натомість, Європейською соціальною хартією 1996 р. уже встановлено право працівників і роботодавців створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати у такі організації.

Новим поштовхом для ініціалізації участі інститутів громадянського суспільства у публічному адмініструванні стало прийняття Конвенції про

доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) 1998 р. Цим міжнародним документом уперше встановлено засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6), у вирішенні питань щодо розроблення планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст. 7), у підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів (ст. 8). З метою реалізації вказаних положень вживаються такі заходи: визначаються терміни, достатні для забезпечення ефективної участі; проекти правил публікуються або доводяться до відома громадськості іншим чином; громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи [53].

Необхідним видається звернення уваги також на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті від 2001 р., якими встановлено обов'язок суб'єктів публічної адміністрації гарантувати громадянам право доступу до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, що впливають на їхнє майбутнє; сприяти культурі демократичної участі; заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад. Важливим є створення умов для діяльності громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі.

Забезпечення можливості та необхідності громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є складником концепції доброго урядування. У цьому зв'язку необхідно пригадати також Європейську стратегію щодо інновацій та доброго урядування на місцевому рівні, затвердженою Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році. Цим документом було визначено наступні принципи доброго урядування: чесне проведення виборів; чутливість, для забезпечення реагування місцевої влади на законні очікування громадян;

ефективність і результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетенції та спроможність; інновації та відкритість до змін; сталий розвиток та орієнтація на довготермінові результати; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії. Незважаючи на те, що дані принципи орієнтовані на використання під час здійснення влади на місцях, усі ці 12 принципів можуть бути і повинні бути використані також і під час реалізації державної влади [38].

Наступним кроком у процесі вироблення міжнародних стандартів участі громадянськості в публічному адмініструванні стало прийняття у 2017 р. Комітетом міністрів Ради Європи Керівних принципів щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Цей міжнародний документ виокремлює загальні принципи участі інститутів громадського суспільства у публічному адмініструванні. При цьому, така участь може мати різні форми, зокрема, надання інформації, консультування, діалог і активна участь. Станом на теперішній час актуалізується підвищення ролі громадян у здійсненні моніторингу звітності суб'єктів публічної адміністрації, включаючи можливість інклюзивного прийняття рішень для погляди максимальної великої кількості громадян [34].

В Україні, попри відсутність спеціального закону про громадський контроль його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із статтями 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [38]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких «територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення,

що належать до відання місцевого самоврядування» [71]. Закон України «Про об'єднання громадян» (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань [76]. Згідно з Законом України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1) [69].

Розглянемо окремі з них більш ґрунтовно:

– Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (даним законом у статтях 9 та 13 передбачений обов'язок органів державної влади оприлюднювати проекти регуляторних актів через їх публікацію в друкованих засобах масової інформації відповідного регуляторного органу або розміщення на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості і забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця, що є важливим інструментом громадського контролю; усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє);

– Закон України «Про звернення громадян» (цей Закон, як сказано в його преамбулі, регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади,

об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення) [69];

– Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (цей Закон з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави);

– Закон України «Про об'єднання громадян» (перелічені в статті 20 цього закону права зареєстрованих об'єднань громадян є потужною системою правових засобів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування; ця ж стаття визначає і права політичних партій, деталізовані в статті 12 Закону України «Про політичні партії в Україні»);

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 13 даного Закону передбачає право територіальної громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які

вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади) [71];

– Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (Розділ другий вказаного Закону визначає права та обов'язки профспілок та їх об'єднань; стаття 20 визначає право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; стаття 21 визначає повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю) [76];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення» (важливий правовий інструмент, який забезпечує інформування громадськості про стан законності, що, у свою чергу, є основою для здійснення об'єктивного громадського контролю за діяльністю відповідних органів державної влади).

Важливим нормативно-правовим актом, що забезпечує об'єктивність громадського контролю, є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади».

Не менш важливим є Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Пряме відношення до нашого дослідження має Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Одним з основних нормативних документів, за яким зараз створюються і функціонують громадські ради при органах виконавчої влади в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Основою для здійснення об'єктивного громадського контролю за діяльністю органів державної влади є Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1336 «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції».

Правовою основою для проведення громадських експертиз є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Окремі міністерства та відомства також приймають нормативно-правові акти з питань громадського контролю. Для прикладу наведемо наступні:

– Наказ Міністерства юстиції України від 20 листопада 2008 року № 2010/5 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України»;

– Наказ Міністерства юстиції України від 05 червня 2006 року № 46/5 «Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань»;

– Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 квітня 2008 року № 284 «Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів»;

– Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16 січня 2007 року № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»;

– Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля».

Наведений перелік нормативно-правових актів, які регулюють організацію та здійснення громадського контролю, не є вичерпним [82].

Слід відзначити, що наразі поняття громадського контролю не знайшло законодавчого закріплення, хоча в правовій науці були непоодинокі спроби обґрунтувати необхідність його законодавчого закріплення. Зокрема одним із сучасних дослідників проблем громадського контролю в системі влади Денисюком С.Ф. було запропоновано розробити законопроект «Про громадський контроль в Україні», де на законодавчому рівні доцільно було б «закріпити напрямки контрольної діяльності, перелік суб'єктів громадського контролю, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичне оформлення, механізм відповідальності державних і недержавних (діяльність фізичних та юридичних осіб як державного, так і недержавного секторів) структур та їх посадових осіб за невиконання або неякісне чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості та ін.» [61].

Саме даним законом необхідно регламентувати основні напрямки та форми громадського контролю, передбачити відповідальність посадових осіб за протидію чи бездіяльність по відношенню до суб'єктів громадського контролю. Окремою главою Закону України «Про громадський контроль» необхідно передбачити детальну правову регламентацію відеозйомки контактів фізичної особи з посадовими особами органів державної влади чи місцевого самоврядування. Такий правовий засіб громадського контролю повинен забезпечити об'єктивний розгляд та неупереджене вирішення конфліктних правових ситуацій [61].

Важливим правовим засобом громадського контролю, який потребує закріплення в Законі України «Про громадський контроль», є механізм громадського контролю за доходами та витратами посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Декларування не тільки доходів, але і витрат посадових осіб розповсюджене в багатьох цивілізованих країнах і є правовим інструментом громадського контролю та боротьби з корупцією в органах державної влади. Доступ громадськості до узагальненої інформації про доходи та витрати посадових осіб реально забезпечити в мережі Інтернет та в інших засобах масової інформації.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасні тенденції громадського контролю в умовах воєнного стану в Україні

Теза про те, що громадськість має контролювати владу в українському демократичному суспільстві не піддається сумніву. Так само, як очевидним є те, що громадськість має контролювати роботу силових органів, як найбільш схильних до порушення прав людини.

Проте 24 лютого 2022 року в Україні введено воєнний стан, а це передбачає, відповідно до Основного закону нашої держави, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. А відтак, і організацію особливих трудових відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності. У зв'язку з цим, наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» доповнено ст. 90, згідно з якою під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції не здійснюється. А це означає, що під час воєнного стану не може бути річного звіту про діяльність поліції; прийняття резолюції недовіри керівникам поліції; зустрічей з органами місцевого самоврядування та населенням; залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [43].

Разом з тим, введення воєнного стану не означає карт-бланш на порушення прав людини. А лише те, що здійснення громадського контролю (як застосування усталених форм громадської участі, так і наявність вільного доступу до публічної інформації) в повному обсязі не видається можливим. Тож які ж виклики постали перед громадським контролем? Безперечно, під час війни саме громадський сектор є найбільш вразливим. Саме виходячи з розуміння того, якими є найпоширеніші методи чи процедури (за визначенням

ряду науковців механізми) здійснення громадського контролю в українському соціумі і можна дослідити та визначити які з них є найбільш затребуваними з огляду на те, що розглядатимемо ефективний та дієвий громадський контроль, а не його імітацію чи дії, спрямовані на задоволення власних інтересів тих, хто його здійснює чи, більше того, має на меті дестабілізацію роботи органів публічної влади.

Відповідно до існуючого законодавства, найпоширенішими методами / процедурами / механізмами здійснення громадського контролю є: звернення, інформаційні запити, опитування, заслуховування звітів про результати роботи, громадські слухання та громадський моніторинг (загальні процедури), громадські ради, громадська експертиза, громадська перевірка та громадське розслідування (спеціальні процедури) та інші. Наприклад, щодо звернень громадян (письмових чи усних), то вони набувають різних форм, це можуть бути як пропозиції, заяви та скарги, так і електронні петиції. І всі вони можуть стосуватися будь-якого питання, яке турбує мешканців громади. А в умовах воєнного стану, ще й потребують негайного вирішення. Зокрема, на часі це одна із найпоширеніших форм, оскільки кількість осіб, які потребують консультацій щодо соціальних послуг, відновлення житла, та інших нагальних питань життєзабезпечення вимушено переміщених осіб, є досить значною. Для цього у ряді регіонів створюють спеціальні центри надання консультативної допомоги [59].

Однак, попри такі позитивні приклади, варто звернути увагу на ті обмеження для громадян, які зумовлені, насамперед, питаннями безпеки, адже ворог намагається використати всю можливу доступну (у тому числі публічну) інформацію як зброю проти нас. Так, наприклад, під час воєнного стану органи місцевого самоврядування або військово-цивільні та військові адміністрації, мають право: не оприлюднювати проекти рішень; здійснювати роботу депутатських комісій та місцевих рад у закритому форматі. Так, колегіальні органи місцевого самоврядування обмежили довоєнні можливості доступу, їх засідання рідше анонсують і транслюють, порядки денні чи протоколи засідань

не завжди публікують. Пояснюється це тим, що на таких засіданнях розглядається чутлива інформація. Однак, здається, що для цього варто було б зробити закритою лише ту частину засідання, де вона безпосередньо розглядається. Тим більше, що ради отримують величезну кількість гуманітарної та благодійної допомоги, яку не завжди належним чином обліковують і розподіляють. Тож громадський контроль був би в таких випадках зовсім не зайвий!

Одразу, на початку військового вторгнення було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», в якій, зокрема, зазначалося: «... на період дії воєнного стану міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління, для забезпечення належного функціонування інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів... можуть вживати таких додаткових заходів.... зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів» [59].

Тож, маємо також закриті для громадян публічні електронні реєстри (особливо щодо земельних ділянок, містобудівної документації) в органах місцевого самоврядування або військово-цивільних і військових адміністраціях та тимчасове припинення проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінування проєктів бюджетів участі. Так, останнє пов'язано із особливостями бюджетного процесу в умовах воєнного стану та обмеженістю фінансових ресурсів. Відтак, врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України, яка легітимізує вільне розпорядження/передачу місцевих коштів з метою протидії російській агресії. Фактично бюджетні кошти, які закладалися на реалізацію ініціатив, перенаправляються на військові потреби. Усе це так чи інакше змінює відносини органів місцевого самоврядування і громади,

закладені реформою децентралізації, і, відповідно, зменшує можливості громадян впливати на місцеву владу. Разом з тим, всі ці обмеження є тимчасовими, і громадяни не позбавляються прав участі у житті своєї громади. На сьогодні немає жодного законодавчого акту, який би повністю це забороняв.

Здійснення громадського контролю є одним із найважливіших інструментів боротьби з корупцією в системі публічного управління. Саме його застосування надає змогу виявляти недоліки та порушення в діяльності владних структур, запобігаючи та перешкоджаючи корупційній поведінці посадовців, створюючи потужний механізм боротьби з корупцією. Як приклад можна назвати систему публічних закупівель. У системі публічних закупівель громадський контроль – це комплекс різних заходів, який здійснюють громадські організації, окремі громадяни зі спостереження та перевірки діяльності органів публічної влади щодо проведення публічних закупівель з метою примусу до відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків. Контроль громадськості спрямований на те, щоб закупівлі стали ефективним інструментом задоволення реальних суспільних потреб, постійним джерелом інформації для суспільства, на що саме використовуються бюджетні кошти і наскільки ефективно витрачаються, посилення взаємодії і довіри між органами публічної влади, бізнесом і громадянським суспільством [11].

Під публічними закупівлями слід розуміти придбання замовником (органами публічної влади та бюджетними установами) товарів, робіт і послуг у постачальника (компанія, підприємство, тендерна пропозиція якого відповідає усім критеріям та умовам, що визначені у тендерній документації, та визнана найбільш економічно вигідною, з якою укладена угода) для забезпечення потреб держави і територіальних громад у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» [74].

Для забезпечення громадського контролю у сфері публічних закупівель необхідною умовою є вільний доступ громадськості до всебічної інформації про публічні закупівелі. Завдяки цьому громадськість може моніторити і контролювати увесь процес публічних закупівель. Громадські організації,

активні громадяни можуть відстежувати закупівлі, які роблять органи публічної влади для суспільних потреб, і оскаржувати їх неправомірні дії. У громадськості є можливість відстежувати пропозиції потенційних виконавців, з'ясувати їх репутацію, і у разі, якщо влада хоче укласти контракт із компанією, що перебуває у списку недобросовісних виконавців, – вимагати відмови від послуг цієї фірми.

В Україні до 2016 р. публічні закупівлі здійснювалися традиційними методами, наприклад, коли переважна більшість документів стосовно торгів була зафіксована на папері. Внаслідок цього тендери проводилися непрозоро, у них брали здебільшого участь лише «свої», наближені до влади і можновладців компанії. І це помітно підвищувало корупційні ризики. Ідея реформування публічних закупівель, зробити їх прозорими виникла під час Євромайдану та Революції Гідності. Важливо було змінити правила у цій сфері та перевести всі процедури публічних закупівель у систему онлайн. Відповідальність за реалізацію ідеї взяла на себе громадська організація Transparency International Ukraine. І вже наприкінці 2015 р. систему Prozorro було передано державі, а всі державні замовники були зобов'язані здійснювати публічні закупівлі через неї – публікувати оголошення про проведення закупівлі та обирати учасника з найбільш вигідною пропозицією – постачальника, який як переможець торгів підписує договір із замовником. Електронна система Prozorro передбачає відкритість даних, коли «усі бачать все», і принцип партнерства держави, бізнесу і громадянського суспільства, що сприяє підвищенню рівня довіри між ними та зниженню корупції [79].

Можливість здійснення громадського контролю у системі публічних закупівель забезпечується чинним законодавством, і насамперед – Законом України «Про публічні закупівлі». За ст. 7 Закону, громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації про публічні закупівлі, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, зокрема, шляхом аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також інформування через електронну систему закупівель або письмово до

органів, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель [79]. Законом передбачено, що залучення громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відбувається відповідно до Законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про відкритість використання публічних коштів».

Водночас громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі.

Отже, завдяки відкритості інформації про закупівлі громадяни, громадські об'єднання можуть аналізувати та моніторити доступні дані, на підставі проведеного аналізу робити висновки про наявність чи відсутність порушень законодавства у сфері закупівель та інформувати контролюючі органи стосовно виявленого порушення. Важливим аспектом є повідомлення громадськістю самого замовника про певні порушення та пропозиції щодо їх виправлення, що не вважається втручанням у процедуру закупівлі. Здійснення громадського контролю у системі публічних закупівель також передбачається у ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі». Ця стаття визначає порядок моніторингу процедур публічних закупівель, що його провадять органи державного фінансового контролю. Так, рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю за наявності певних підстав (однієї або декількох), що вказані у ст. 8 Закону. І однією з цих підстав є інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель [87]. Отже, звернення громадськості до органу державного фінансового контролю щодо виявлення порушень у сфері публічних закупівель може стати підставою для початку проведення моніторингу процедури закупівлі.

В Україні існує низка громадських організацій та засобів масової інформації, які свою діяльність спрямовують на подолання корупції і відстежують ефективність використання бюджетних коштів, зокрема й у системі публічних закупівель. Це «Dozorro», «Громадський контроль», «Наші гроші», «Центр протидії корупції», «Залізниця без корупції» (до 2020 р.) та інші організації.

З метою полегшення моніторингу та аналізу публічних закупівель на порталі Prozorro створено окремий модуль громадського контролю публічних закупівель Dozorro. Алгоритми штучного інтелекту та автоматизовані ризик-індикатори допомагають виявляти корупцію в процесі публічних закупівель. Наразі навколо порталу створена ціла «дозорро»-спільнота, яка включає 25 громадських організацій, що виявили порушення в 10 тис. закупівлях [79].

Водночас, незважаючи на те, що у сфері публічних закупівель вже не перший рік панує принцип «усі бачать все», залишається потреба у контролі за процедурами їх проведення. Експертка, координаторка з моніторингу медичних закупівель Transparency International Ukraine Т. Руденька, керуючись власним досвідом, акцентує увагу на тих порушеннях, які виявляє громадський контроль у зазначеній сфері – починаючи від порушення термінів оприлюднення інформації про закупівлю і до неправомірного вибору переможця торгів. До того ж мають місце дискримінаційні вимоги в тендерній документації, неправильне обрання процедури закупівлі і як наслідок – уникнення проведення конкурентної процедури, завищення вартості закупівлі, поділ закупівлі на частини тощо [87].

Також, нещодавне оприлюднення закупівельних цін на продукти харчування для Збройних Сил України (ЗСУ) спричинили низку скандалів та кадрових рішень щодо людей, стосовно доброчесності яких були обґрунтовані сумніви у Міністерстві оборони України, стали підставою для позапланової внутрішньої перевірки забезпечення ЗСУ, проведення внутрішнього та державного аудитів. А також переконливим свідченням того, що система закупівель і контролю потребує змін. Саме аудит пришвидшив процес

реорганізації системи закупівель у тиловому забезпеченні, сприяв поверненню контролю над закупівлями для армії з урахуванням обмежень воєнного стану. А по-суті, призвів до розуміння того, що потрібно шукати баланс у стосунках між органами влади та прагненням суспільства бачити прозорі процеси діяльності, здійснювати дієвий контроль за діями та прийнятими рішеннями, їх реалізацією.

Варто також нагадати і початок 2023 року, коли наше суспільство було збурене лавиною інформаційних повідомлень про звільнення, оголошення підозр низці українських посадовців у скоєнні корупційних дій і затримання чиновників із різних державних відомств, зокрема митниці, податкової та міністерства оборони. І занепокоєння викликає обмеженість громадського контролю через доступ до реєстрів, тобто не можливість отримати більше інформації з реєстру декларації, який залишається закритим попри адвокування громадських організацій про його відкриття. Дійсно, моніторити статки державних службовців після 24 лютого стало практично неможливо, до того ж посадовцям і чиновникам більше не треба звітувати НАЗК про свої доходи, оскільки Реєстр електронних декларацій також зупинив свою публічну роботу. Безперечно, такі зміни були доцільні на перших етапах повномасштабної війни, проте на часі, подібні заходи безпеки видаються перебільшенням. Адже, це не тільки не дає змоги здійснювати фінансовий контроль за статками посадовців, але й створює низку прецедентів, бо за відсутності декларування і публічного доступу до декларацій стає неможливим і громадський контроль щодо доброчесності кандидатів, які беруть участь у конкурсах на провідні посади в органах публічної влади. Вочевидь, після поновлення обов'язку чиновників подавати декларацію уже зараз, а не після війни або після перемоги, вочевидь, ми зможемо побачити ще корупційні скандали. Зрозуміло, що на початку повномасштабного вторгнення це був логічний та обґрунтований крок, однак на часі актуалізується потреба у застосуванні більш збалансованого підходу, аби громадські розслідування були можливими, і суб'єкти декларування почувалися безпечно [12].

І підтвердженням цього є результати опитування Центру Разумкова, яке проводилося з 28 квітня по 3 травня 2023 року методом face-to-face у 22 областях України та Києві, показало, що 53% українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом в країні, на другому місці (47%) – «Агентурна мережа Росії в українських спецслужбах та органах влади», на третьому (46,8%) – «Політики та пропагандисти, які закликають до єдності України з Росією – «руським миром», СРСР, Російською імперією». Із дев'яти запропонованих варіантів – першість за корупцією. І це закономірно, оскільки 84 відсотки українців вважають, що варто оприлюднювати факти про корупцію, бо країна ризикує втратити перемогу у війні, єдність та підтримку партнерів.

Слід також брати до уваги і той факт, що вже понад рік маємо процес активізації залучення громадян до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсіч російській агресії. Мова про рух опору, який на часі є цілою системою заходів (воєнних, інформаційних і спеціальних), управління якою потребує виконання низки управлінських функцій – планування, організації та координації дій, їх узгодження, підготовка і підтримка яких здійснюється як публічним, так і приватним, громадським секторами. Відповідно, громадський контроль за діями руху опору під час військового стану можуть здійснювати волонтери, громадські організації тощо. Всі виявлені порушення вони можуть фіксувати та надсилати на «гарячі» лінії, чат боти, офіційні сторінки державних органів. Що ж стосується відповідальності за порушення, то це вже справа відповідних органів, на яких покладені такі обов'язки [12].

Для вибудовування публічної комунікації з громадянами на місцевому рівні застосовуються як офіційні сайти та сторінки територіальних громад, так і особисті ресурси у соціальних мережах. Причому, за критерієм оперативності на перший план вийшли соціальні мережі та месенджери, в яких подаються не тільки звернення, короткі новини (текстові та відео), але і проводяться опитування з різних питань забезпечення життєдіяльності. Аналіз практики

показує, що комунікація з громадянами на різноманітні теми щодо вирішенні базових щоденних потреб громадян, в умовах війни, стала однією з критично важливих функцій місцевої влади. Тобто, якщо раніше така комунікація розглядалася як один із кроків до залучення громадян до співпраці, участі у розробці та прийнятті управлінських рішень, то на часі відбулося зміщення акцентів: із інформування про діяльність на інформування щодо забезпечення життя чи надання допомоги. Водночас, змінилася й інструментальна структура комунікації, вона все більше перейшла до online-формату, суттєво посилюючи роль таких джерел інформації, як офіційні та особисті вебресурси (зокрема, в соціальних мережах). При цьому реальна інформативність сайтів суттєво знизилася через те, що на місцях зловживають послабленням вимог щодо оприлюднення документів [17].

Підтвердженням цього є результати дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні», яке проводилося в межах проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». Зокрема, автори вказують, що на випадки обмеження органами місцевого самоврядування використання інструментів громадської участі під час воєнного стану поскаржилися 42,2 відсотки опитуваних. А саме, на проблеми з інформацією та комунікацією (відсутність прозорості, ефективної взаємодії, інформації у відкритому доступі, відповідей на звернення тощо) вказують 62 %. Щодо використання інструментів громадської участі, то на наявність проблемних моментів вказують 34 %. І серед чинників, які зумовили такий стан – закритість органів влади та низький рівень взаємодії між інститутами громадянського суспільства.

Тож на порядку денному актуалізується питання: чи дійсно потенційна шкода від оприлюднення цих даних переважає суспільну корисність від доступу до них? Тому, слід деталізувати та уніфікувати (на рівні урядової постанови або законодавчих змін), яку саме інформацію сайти місцевих органів влади зобов'язані оприлюднювати і оновлювати за замовчуванням, попри правовий режим воєнного стану. І, вочевидь, варто посилити відповідальність

за не повне та не своєчасне надходження і оновлення інформації, оприлюднення рішень та розпоряджень, що стосуються забезпечення добробуту громадян.

Також, наведемо аналітичний огляд за результатами експертного обговорення стану громадського контролю органів публічної влади.

Судова система. З позитивного, Україна у червні 2022 року отримала статус кандидата у члени ЄС, що додало сильніших аргументів до адвокації громадськістю судової реформи.

З введенням воєнного стану держава обмежила доступ до багатьох відкритих даних та реєстрів, зокрема й юридичних. Наприклад, були закриті контактні дані суддів, адреси суддів. Але, такі дії є не виправданими, оскільки ці закриті дані можна знайти у інших джерелах.

Серед негативних рішень, що значно впливають на рівень громадського контролю в судовій системі також є рішення Ради суддів України, яке фактично дозволяло не відповідати на запити громадян на доступ до публічної інформації, а копії таких звернень радила надсилати СБУ для перевірки осіб, що запитують інформацію. Однак, це абсолютно неадекватна поведінка та використання умов війни аби позбутися громадського контролю. Наразі це рішення Ради суддів скасоване [18].

Наразі також триває робота громадськості з Міністерством цифрової трансформації щодо відкриття доступу до Держреєстру.

Відкритість Парламенту залишається проблемою: громадськість досі не має можливості спостерігати за засіданнями комітетів та Ради, порядок денний теж залишається у таємниці. Рішення про закриття цієї інформації та доступу до Ради актуальне було для перших місяців повномасштабної війни, зараз воно ж потребує змін, які відповідають часу.

Ситуація з закритістю Парламенту та нерозголошення порядку денного перешкоджає громадськості слідкувати за внесенням законопроектів на розгляд, що несе за собою ризики голосування за шкідливі законопроекти (про обмеження доступу до судових реєстрів та інші).

Також, з початком повномасштабної війни зберігається тенденція до закритості судових засідань, що обмежує здатність громадськості, медіа слідкувати за процесом. Так, протягом більше пів року монітори ОЗОНу не змогли здійснити моніторинг судових засідань в кількох судах, через відсутність відповіді від суду про допуск спостерігачів, або ж рішення про закриття засідання [19].

Мирні зібрання. Мирні зібрання самі по собі є однією з форм громадського контролю, тому важливо зазначити що Указ Президента №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» дозволяє обмеження Статті 39 Конституції України, яка гарантує громадянам та громадянкам України право на мирні зібрання.

Разом з тим, в Україні продовжується традиція мирних зібрань, а організатори зобов'язані повідомляти про подію місцеву владу та вказувати найближче місце укриття до локації проведення.

Антикорупція. Однією з проблем громадського контролю у сфері протидії корупції є відкритість конкурсних засідань. Конкурсні комісії наразі по-різному оцінюють безпекові ризики, тому є різні рівні доступності до них: від повністю закритих до повністю відкритих.

Недоступність електронних декларацій лишається проблемою для аналітичної роботи громадських організацій, що займаються антикорупційною діяльністю. Зокрема, це впливає на моніторинг конкурсних процесів відбору кандидатів до САП, НАБУ та інших органів [3].

Центр протидії корупції не бачить підстав, щоб закривати всю інформацію стосовно всіх суб'єктів декларування. Така дія була виправдана у лютому 2022 року, коли була незрозуміла безпекова ситуація у столиці.

ЦПК наголошує, що немає підстав не декларувати активи топ-посадовців взагалі. Електронне декларування – базовий інструмент попередження корупції. Наявність обов'язкової процедури декларування та публікації цих даних є одним із інструментів попередження розкрадання державних коштів, а також

коштів міжнародних партнерів, що заходять на відновлення та повоєнну відбудову міст.

Державні закупівлі. Існує потреба у моніторингу закупівель Міністерства оборони, оскільки 50% державного бюджету витрачаються цим суб'єктом.

З травня чинності набирає закон, який зобов'язує Міноборони публікувати інформацію про нелетальні закупівлі.

Повномасштабна війна вплинула на процес державних закупівель, кількість учасників держзакупівель впала у 5 разів, часто є закупівлі де бере участь лише один підрядник.

Початок повномасштабної війни росії проти України спричинив серйозні безпекові ризики не тільки для життя українців, але й для демократичного розвитку держави. Зважаючи на невизначену ситуацію у лютому-березні 2022 року держава була змушена закрити численні державні реєстри та дані, які можуть бути використані ворогом проти України. Це у свою чергу значно повпливало на роботу громадських організацій, які займаються боротьбою з корупцією, питаннями реформування, моніторингом судової системи та інше.

Як бачимо, станом на зараз, весну 2023 року, експертне коло вважає такі значні обмеження у доступі до інформації такими, що не мають наразі підстав.

Разом з тим, навіть в таких складних умовах громадськість продовжує здійснювати контроль дій влади та стримувати її в рамках якісного сервісу, що забезпечує безпеку та врегульовує суспільні відносини [7].

Отже, реаліями громадського контролю є: громадськість заважає владі; громадськість не сприймається владою; громадськість нівелюється владою. Необхідно зазначити, що громадський контроль може бути не тільки реактивним, тобто спрямованим на виявлення та розкриття порушень, а й проактивним, що передбачає активну участь громадськості у формуванні та реалізації публічної політики.

2.2. Ефективність громадського контролю та проблеми його здійснення

Нині, з позиції прикладного підходу, експерти в цілому негативно оцінюють стан громадського контролю в Україні, підкреслюють неефективність існуючих його правових засобів тощо.

Проекти з розвитку громадянського суспільства, які активно реалізуються з 2016 р. Координатором проектів ОБСЄ в Україні, демонструють кращі практики розвитку співпраці партнерства між урядом та організаціями громадянського суспільства. Слід зазначити, що взаємодія здійснюється на основі нової програми політики належного врядування, яка передбачає налагодження дієвої системи громадського контролю. Відповідно до результатів проектів з розвитку громадянського суспільства в Україні та державах світу, одними з ефективних методів громадського контролю визначено методи інформування та організаційного планування. Ці методи використовуються під час відкритого обговорення органами виконавчої влади програмних політичних документів комплексного характеру [4].

Метод комунікаційного планування демонструє доцільність запровадження в сучасних умовах цифрових комунікацій, залишаючи все менше і менше простору як для традиційних засобів масової інформації, так і для традиційних каналів спілкування з громадськістю, спонукаючи державних службовців, відповідальних за комунікації, набувати нових навичок, пов'язаних із медійною діяльністю [6]. Соціальні медіа-платформи постійно працюють над розробкою нових інструментів та надають більше можливостей для запровадження дійового контролю в органах представницької влади.

У межах аналітичного звіту експерти Ради Європи визначають найбільш ефективні методи залучення жителів за оцінками представників органів міської влади та представників громадянського суспільства. Це методи віддаленого залучення, які передбачають систему технік обов'язкового зворотного зв'язку: кол-центри та електронні петиції. Експерти наголошують, що найпоширеніші

методи залучення виконують роль зворотного зв'язку із жителями, проте не є такими, що діють на випередження, до прийняття якогось рішення [10].

Однак, сьогодні серед проблем громадського контролю можна виокремити: відсутність дієвих форм та процедур; відсутність спеціального закону; відсутність взаємодії громадськості та влади; відсутність ефективного впливу на владу; відсутність публічної звітності. Про ефективність можна говорити тільки тоді, коли контроль діє, реалізується, а не просто проголошується. Реально діючий громадський контроль виступає в якості регулятора суспільного розвитку [4].

На сучасному етапі у змісті ефективності громадського контролю, можна виділити наступні складові, що впливають на досягнення результату громадського контролю: спеціально-юридична, соціальна, економічна (матеріально-організаційна), політична, процесуальна, виховна. Вказані складові є взаємозалежними та взаємообумовленими у процесі здійснення громадського контролю. Спеціально-юридична ефективність громадського контролю означає і реальну нормативну забезпеченість його проведення, і дотримання суб'єктами громадського контролю правових вимог у процесі його здійснення. Особливу роль відіграє забезпеченість реалізації законодавства у сфері громадського контролю відповідним юридичним інструментарем.

Соціальна ефективність громадського контролю впливає з відповідності юридичних приписів соціальним потребам, проте, з огляду на її духовне та соціальне значення для розвитку суспільства, значно вища від юридичної, що передбачає лише формальне слідування нормативним приписам. Соціальна ефективність громадського контролю вимірюється, передусім, тим, наскільки дієво він захищає інтереси кожної окремої особи, кожного про шарку та суспільства в цілому у соціальному середовищі (перш за все, люди, об'єднані у різні групи), яке сформувалося у тих чи інших умовах. Соціальна ефективність проявляється у досягненні якісно нового рівня життя населення, створенні нових нематеріальних цінностей тощо й оцінюється в основному якісними показниками. Оцінити соціальний ефект громадського контролю досить

складно, однак його окремі компоненти можуть бути оцінені через показники рівня та способу життя всього суспільства чи окремої його частини [10].

Економічна (матеріально-організаційна) ефективність громадського контролю має відносний характер та полягає у співвідношенні отриманих результатів і витрат (переважно нематеріальних). Виявлення економічної ефективності пов'язано з пошуком найбільш економічного використання наявних ресурсів та отримання максимально високого результату. Цей показник є необхідним в оцінці функціонування системи громадського контролю у цілому та його форм, зокрема, а також обґрунтування заходів щодо здійснення окремих форм громадського контролю. Громадський контроль залишиться лише декларативним положенням, якщо його не буде забезпечено необхідними матеріальними засобами та суб'єктами проведення.

Процедурна ефективність громадського контролю, у контексті гарантії допущення мінімальної кількості помилок та досягнення максимального результату, полягає у чіткому дотриманні всіх необхідних процедур під час його реалізації. Проте, на сучасному етапі більшість процедур окремих форм громадського контролю не отримали відповідної правової регламентації, що суттєво ускладнює механізм їх реалізації. Тому, існує потреба в уніфікації правового матеріалу та заповненні існуючих прогалів у цій сфері.

Політична ефективність громадського контролю зумовлена виконанням визначених законом функцій та досягненням необхідного результату органами публічної влади через сприяння останніми здійснення громадського контролю за їх діяльністю інститутами громадянського суспільства [8].

Виховна ефективність громадського контролю пов'язана з вихованням та розвитком у громадян почуття відповідальності, цілеспрямованості, розуміння й реалізації права на участь в управлінні державними справами, що останніми роками набуває в Україні масштабу загальнодержавного значення. Виховна ефективність пов'язана з психологічним прийняттям необхідності проведення громадського контролю, формуванням внутрішньої солідарності у процесі його реалізації з власними та суспільними потребами й інтересами. Виховна

ефективність громадського контролю розглядається у контексті підвищення результативності правотворчості, укріплення законності, запобігання злочинності, реалізації прав і свобод людини і громадянина тощо.

Слід підкреслити, що спеціально-юридична, соціальна, економічна (матеріально-організаційна), політична, процесуальна, виховна складові ефективності громадського контролю мають системний характер та є сукупністю взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності компонентів. Єдність системи ефективності громадського контролю виражається у взаємній залежності її складових, що впливають на її систему у цілому.

Одним із видів громадського контролю є громадський контроль за формуванням та виконанням місцевих бюджетів у територіальних громадах.

Реалізація даного контролю відбувається шляхом застосування низки інструментів (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Інструментарій громадської участі в управлінні територіальними громадами [8]

Розглянемо найбільш дієві інструменти громадського контролю за ефективним використанням бюджетних коштів. Так, одним із них є загальні

збори громадян за місцем проживання, що є формою їх прямої участі у вирішенні питань місцевого значення. Їх рішення враховують органи місцевого самоврядування в своїй діяльності. Для того, щоб загальні збори були легітимними, потрібно, щоб прийшло 50% + 1 від членів громади на відповідній території. Такий інструмент вписаний в ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ставить обов'язок перед керівництвом територіальної громади обов'язково врахувати рішення громади, в тому числі і що стосується запитів та рекомендацій до місцевого бюджету [71].

Ще одним актуальним інструментом є громадські слухання – найбільш поширений механізм місцевої демократії у більшості демократичних країн. Необхідність проведення громадських слухань найчастіше виникає, якщо:

- рішення, що його готує місцева влада, непопулярне і може спричинити соціальну напругу. Прикладом може слугувати перерозподіл бюджетних витрат на користь конкретного отримувача з ігноруванням інтересів інших учасників ОТГ;

- питання /проект має кілька альтернативних рішень;

- питання доволі складне й немає очевидних рішень;

- існує певне протистояння між органами влади та деякою групою територіальної громади [77].

Українська практика показує, що врегулювання процедури проведення слухань може бути здійснено як статутом громади, так і окремим положенням. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 13) встановлено, що громадські слухання мають відбуватися не рідше одного разу на рік [71]. Проте результати показують, що до об'єднання тільки 67,7% територіальних громад застосовували інструмент громадських слухань, а після об'єднання – 92,9% досліджуваних громад у Львівській та Дніпропетровській областях. Порядок проведення громадських слухань визначається Статутом територіальної громади. Однак виникає проблема наявності у відкритому доступі статутів громад. Так, станом на листопад 2018 р. з 35 громад Львівської

області лише 4 оприлюднили на власних сайтах статути, а з 16 громад Дніпропетровської області – лише 2.

Місцеві ініціативи – це можливості для мешканців бути почутими, донести проблему до депутатів місцевих рад та відобразити позицію громади щодо порушеної проблеми. Важливість цього механізму громадської участі полягає в тому, що він дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що належить до її компетенції, яке є важливим для громади, але не виноситься на розгляд ради через небажання голови або депутатів. Порядок подання місцевих ініціатив встановлюється представницьким органом місцевого самоврядування або Статутом територіальної громади. У випадку відсутності з боку органів управління громадою реакції на зазначені заходи громадської активності, зокрема щодо фінансових питань, можливим є проведення або місцевого референдуму, або дочасних виборів. Зауважимо, що місцевий референдум, як спосіб прийняття громадянами України рішень з важливих питань місцевого значення, не має правового забезпечення, оскільки Закон України щодо місцевих референдумів втратив чинність як неконституційний (згідно з рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018) [80].

У цьому контексті, варто зазначити, що європейський досвід є вкрай актуальним в Україні, оскільки, наприклад, в Швейцарії основні рішення приймають через фінансові референдуми та збори в громаді, перелік яких може містити: напрями витрат громади; ставки податку в межах громади; впровадження нових податків; придбання, обмін або продаж землі громади; надання дозволу на будівництво тощо.

Зауважимо, що, згідно з чинним законодавством, будь-який громадянин України має право звернутися до органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій незалежно від форм власності, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням

щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [18].

На практиці, електронні звернення до органу місцевого самоврядування та зворотний зв'язок доступні на 23 веб-сайтах громад Львівської області (що становить 65,7%). Водночас лише половина вебсайтів громад Дніпропетровської області володіє таким функціоналом. Для органів місцевого самоврядування зростання кількості запитів, що стосуються ефективного витрачання бюджетних коштів, має бути сигналом для проведення додаткових перевірок та посилення самоконтролю. Прикладом таких інструментів може бути петиція, яка після набрання необхідного мінімуму є обов'язковою для розгляду на засіданні органу управління територіальної громади.

Однак, незважаючи на наявність можливостей подати петицію на сайтах громад Львівської області, лише 19 веб-сайтів дають змогу зафіксувати петицію (з 40 наявних – 47,5%), крім цього, у статутах багатьох територіальних громад не зазначений необхідний мінімум голосів для розгляду цієї петиції. Для прикладу, Статутом м. Львова передбачено 500 голосів.

Громадські консультації – це відкритий діалог влади з мешканцями, що має на меті прийняття владою оптимальних рішень щодо суспільно важливих справ. Консультації з громадськістю проводять й громадські ради у формі публічного обговорення, електронних консультацій (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Зазначимо, що консультації мають відбуватися, базуючись на таких принципах: врахування інтересів зацікавлених сторін; наявності координатора, що об'єднує та спрямовує учасників у напрямку досягнення консенсусу; обов'язкового фіксування результатів та етапів консультування; доступності – всі зацікавлені особи повинні мати доступ до результатів консультацій; прозорості тощо [8].

Загалом результати перевірок громадськості чи органів державного фінансового контролю ефективності використання бюджетних коштів за попередні періоди можуть стати основою для проведення консультування та

визначення громадськістю необхідності й доцільності спрямування обмежених фінансових ресурсів ОТГ на визначені потреби громади.

У 2016 р. було затверджено Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні, що дала старт для застосування на місцевому рівні таких інструментів електронної демократії, як: громадський бюджет, різні форми електронних консультацій, електронні голосування і інші послуги. До прикладу, до середини 2018 р. українці ініціювали через Єдину систему місцевих петицій понад 12 тисяч петицій до місцевої влади. До системи приєдналися понад 170 громад. Громадську експертизу широко використовують громадські організації в європейських країнах. Вона передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами поточної оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо вирішення значущих проблем для їх врахування у своїй роботі. Зауважимо, що за результатами дослідження тільки в 4 громадах Карпатського регіону з 70 опитаних застосовують інструмент «громадська експертиза», водночас в 14 ОТГ є громадські ради, в 16 ОТГ – молодіжні ради і в 52 ОТГ – громадські організації [22].

З 2016 р. в Україні молодіжні ради змінили статус і функціонують в громадах як консультативно-дорадчий орган при відповідних органах влади, окрім цього, вони активно беруть участь у залученні грантового фінансування розвитку громад. Важливим фактором становлення громадянського суспільства є громадські об'єднання. До них належать як вузькоспеціалізовані (наприклад, Львівська обласна федерація Айкідо Айкікай, Львівська обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги тощо), так і широкого профілю (для прикладу, Буська районна Спілка політичних в'язнів і репресованих України, Центр політичних досліджень Золочівщини, громадська організація «Військово-спортивна січ» тощо). В розрізі територіальних громад спостерігається концентрація громадських об'єднань в міських ОТГ (як у Львівській, так і у Дніпропетровській областях). Загалом кількість зареєстрованих громадських

об'єднань в громадах Львівської області є меншою, аніж в громадах Дніпропетровської області [59].

Задля виявлення ролі громадського контролю за функціонуванням місцевих бюджетів у 2020 р. було проведене соціологічне дослідження шляхом анонімного анкетування представників громадськості та експертів в галузі державного управління та контролю (працівники органів державної влади, співробітники апаратів управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана із бюджетним процесом). В ході анкетування було опитано 91 громадського активіста та 54 експерти з Львівської та Дніпропетровської областей. Репрезентативність вибірки становить 95% при середньому відхиленні 5%.

Опитуванням було охоплено усі вікові групи громадських активістів та експертів, а також різні типи громад, в яких вони проживають (міські, сільські, селищні територіальні громади).

В ході анкетування було виявлено значно вищий рівень обізнаності можливостей та інструментарію громадського контролю серед представників органів управління в громаді, аніж серед громадських активістів – лише 83,3% з них володіли інформацією про різні інструменти громадського контролю. Це може свідчити про недостатній рівень інформування населення про можливості участі мешканців в управлінні територіальною громадою. На запитання: «Хто має долучатися до здійснення громадського контролю за використанням бюджетних коштів в громаді?» відповіді мешканців та представників органів управління дещо різняться (рис. 2.2.).

Якщо громадські активісти наголошують на ролі представників місцевого самоврядування, то представники органів управління покладають більшу відповідальність на громадські організації.

Зауважимо, що на думку переважної більшості представників органів управління громади, участь громадських організацій у заходах громадського контролю є більш ефективною, ніж участь мешканців.

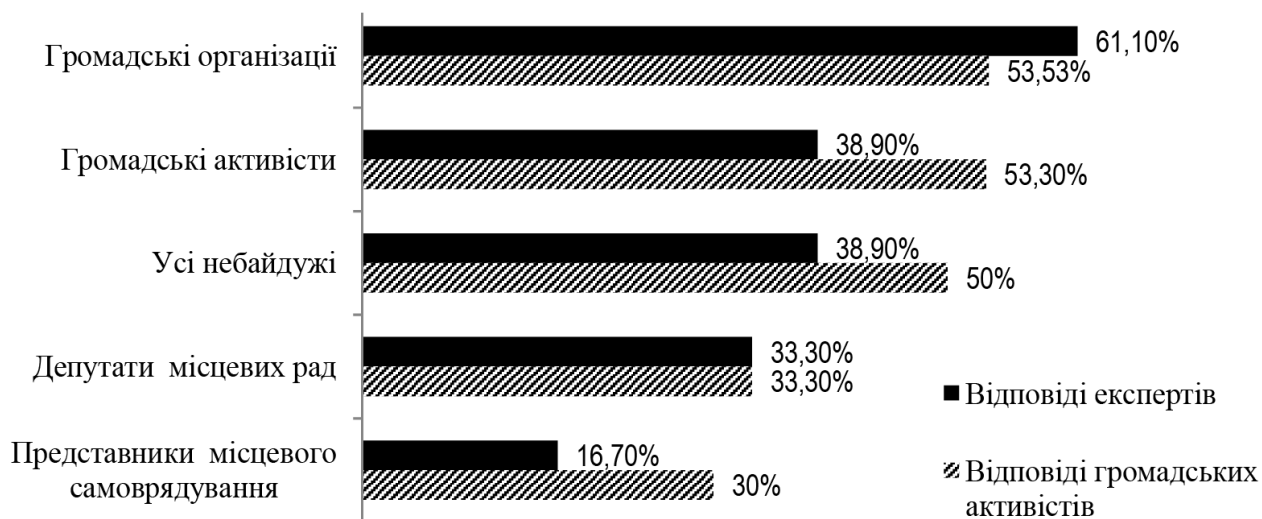


Рис. 2.2. Розподіл відповідей на питання «Хто має долучитися до здійснення громадського контролю за використанням бюджетних коштів в ОТГ?» [59]

За результатами анкетування (рис. 2.3) можна стверджувати, що більшість анкетованих як експертів, так і громадських активістів вважають необхідним здійснення громадського контролю за бюджетними процесами на місцевому рівні. Так, 72,8% експертів схиляються до думки, що громадський контроль за бюджетним процесом дасть змогу підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів, а 66,7% експертів вважають, що громадський контроль за бюджетним процесом не заважатиме органам місцевого самоврядування ефективно реалізовувати бюджетний процес. Громадські активісти також стверджують, що органи управління в громаді дослухаються до думки громадськості у більшості випадків – 60% опитаних громадських активістів зазначили, що їм відомі випадки впровадження пропозицій громадськості щодо внесення змін до бюджетів територіальних громад. При цьому вони фіксують зростання активності громадськості в громадському контролі за бюджетним процесом на місцевому рівні після початку сучасних реформ.



Рис. 2.3. Розподіл відповідей щодо доцільності здійснення громадського контролю за місцевими бюджетами територіальних громад, % [59]

Одним із найскладніших для громадського контролю є питання тендерних процедур. Так, лише у 31% опитаних громадських активістів є підтвердження залучення громадськості та громадських активістів до тендерних процесів у громадах. Оскільки за результатами проведення тендерів визначають підрядників на виконання, зокрема інфраструктурних проектів, зловживання при тендерному фінансуванні є вагомим загрозою неефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Проведене анкетування дало змогу сформулювати перелік ключових інструментів громадської участі у бюджетному процесі (рис. 2.4). При цьому варто зазначити існування різних підходів до розуміння таких інструментів з боку громадськості та з боку представників органів управління в громаді. Якщо другі до більш дієвих інструментів участі громадськості у бюджетному процесі відносять інструменти інформативного характеру (обговорення, звітність та експертизи), то, на думку громадських активістів, вищу ефективність забезпечує залучення мешканців громади до безпосередньої участі у контролі за використанням бюджету, зокрема через формування громадських рад.

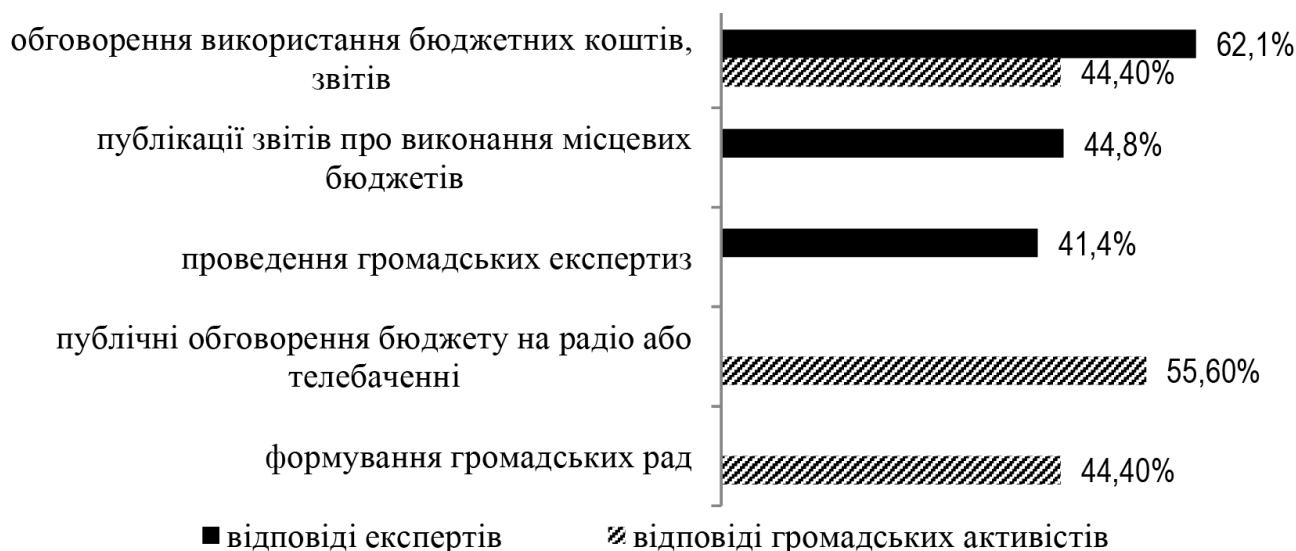


Рис. 2.4. Розподіл відповідей на питання «Які, на вашу думку, інструменти громадської участі у бюджетному процесі є найбільш дієвими?», % [59]

Оскільки управлінські заходи потребують контролю за ефективністю їх виконання, опитаним було запропоновано визначити перелік інструментів громадського моніторингу за місцевими бюджетами. На першому місці, за результатами анкетування активістів, є громадські слухання як інструмент управління бюджетними ресурсами в ОТГ – 41,4%, на думку ж експертів, цей інструмент моніторингу бюджетних процесів посідає лише друге місце, і з цим згодні 27,8% опитаних респондентів-експертів.

На думку експертів у сфері місцевого управління, найбільш вагомими причинами, що породжують неефективне використання бюджетних коштів, є: низький рівень прозорості бюджетного планування та виконання (72,2% опитаних вибрали цю причину), неефективне використання коштів місцевих бюджетів (недоцільне преміювання працівників, нераціональні закупівлі тощо) (66,7% респондентів) та проведення тендерних процедур із підготовленими вимогами під конкретного переможця (55,6% анкетованих осіб) (рис. 2.5).

Що стосується думки громадських активістів, то 63,3% респондентів серед запропонованих проблем у бюджетному процесі ОТГ відзначили неефективне використання коштів місцевих бюджетів (недоцільне преміювання

працівників, нераціональні закупівлі тощо); 56,7% – низький рівень прозорості бюджетного планування та виконання, 46,7% – корупцію в органах управління територіальною громадою.

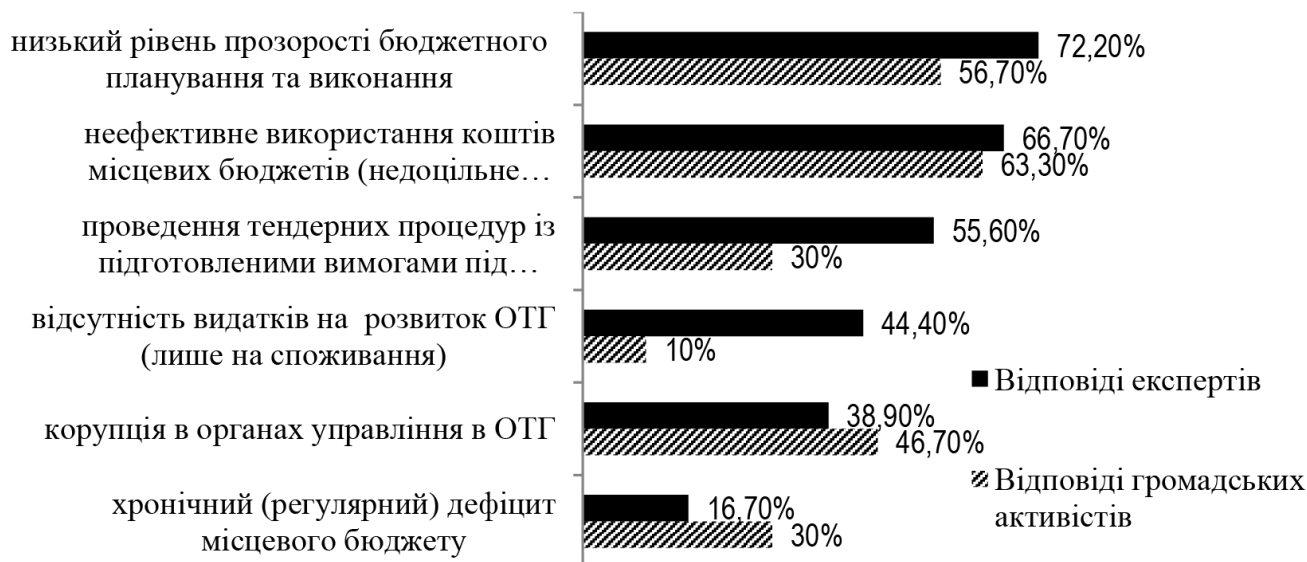


Рис. 2.5. Розподіл відповідей на питання «Які, на вашу думку, із перелічених проблем є найгострішими в питанні використання бюджетних коштів територіальних громад?», % [59]

Хронічний дефіцит місцевого бюджету, як причину низької ефективності використання бюджетних коштів територіальних громад, визначили 16,7% експертів та 30% громадських активістів, однак, за своєю суттю, дефіцит є наслідком, відображенням неефективності використання бюджетних коштів.

Отже, зазначимо, що й експерти, і громадські активісти вбачають проблеми в процедурах розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні, в тому числі серед проблем, що потребують вирішення, виокремлюють і низьку прозорість процедури розподілу коштів, і корупційну складову.

Таким чином, основними інституційно-організаційними перешкодами забезпечення ефективності громадського контролю у бюджетному процесі територіальної громади є:

– недосконалість інституційних засад застосування низки інструментів громадської участі, зокрема таких, як місцевий референдум, що потенційно

призводить до непрозорості процесу прийняття рішення органами місцевого самоврядування та нівелювання можливості впливу громадськості на процес прийняття рішення;

- низький рівень інформаційної прозорості використання бюджетних ресурсів у територіальних громадах, що ускладнює процедуру громадського контролю актуальних бюджетних витрат громад;

- низький рівень використання громадської експертизи як ефективного інструменту громадського контролю за бюджетними потоками в громаді;

- використання місцевими органами влади елементів електронної демократії лише для інформування громадян про власні рішення;

- низький рівень обізнаності мешканців громади в питаннях можливості власної участі у процесах громадського контролю за використанням бюджетних ресурсів територіальної громади [54].

Слід зазначити, що процеси децентралізації фінансових ресурсів та перенесення низки функцій на базовий рівень управління суттєво активізували громадськість у питаннях здійснення громадського контролю. Як результат, має місце зростання фінансової грамотності населення (зокрема мешканців сільських територіальних громад) в частині формування та використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні, а також поступове включення мешканців в процеси управління соціально-економічним розвитком територіальних громад..

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародний досвід здійснення громадського контролю та можливості його імплементації в Україні

Громадський контроль за державними органами є необхідним для їх ефективного функціонування. З цією метою він широко впроваджується та діє в більшості демократичних держав світу. Громадський контроль здійснюється на принципах законності, відкритості та прозорості, об'єктивності та достовірності, незалежності суб'єктів громадського контролю, недопущення перешкоджання здійснення громадського контролю, професійності та компетентності суб'єктів громадського контролю, недопустимості зловживання правом здійснення громадського контролю, обґрунтованості та доведеності результатів громадського контролю та інших.

Він сприяє забезпеченню взаємного зв'язку між державою та суспільством, недопущенню та вирішенню соціальних конфліктів, корупційних проявів в діяльності державних органів. Питання контролю над владою є таким само важливим, як «свобода», «справедливість», «добробут». Воно включає життєві інтереси та можливості кожного громадянина. Призначення механізму контролю над державою, вказується в зарубіжних джерелах, не розвивати чи використовувати владу, а регулювати розвиток і використання влади. У демократії її мета полягає у тому, щоб дати можливість через своїх представників зробити свої політичні важелі для її контролюванні діяльності публічної влади. Під публічною владою в ст. 35 Закону США про управління державним сектором 1994 р. (закон про PSM) визначається відділ державної служби, організація, місцеве самоврядування або регіональне самоуправління, орган, створений або існуючий для громадських цілей, орган, створений

губернатором або міністром, будь-який інший орган або особа, яка займає посаду в якості органу державної влади [3].

У середині 1960-хрр. в США в межах теорії групової політики переосмислюється процедура контролю та наголошується на запровадженні методу Planning Programming Budget System (PPB) як способу контролю та мотивації організації. Дж. Р. Террі метод PPB характеризує як комплексний метод різноманітних аспектів державного управління з притаманними йому технікою затрат-вигод, входами-виходами системи, ефектами та альтернативами [25]. Слід зазначити, що через декілька років цей метод став активно запроваджуватись у федеральній системі США як вагомий засіб контролю функцій державного управління. Не втрачає він своєї актуальності і в умовах сьогодення.

За визначенням Дж. Р. Террі, у межах теорії суспільних благ виокремлюється метод управління за цілями, який науковець тлумачить як процес на основі участі з позиції очікуваних результатів, ресурси розподіляються відповідно до ступеня досягнення цілей та завдань органу влади. Дж. Р. Террі одним із методів контролю за процесом управлінської діяльності в межах теорії організації називає метод визначення цілей і пошук альтернатив. Базується цей метод на системі технік, спрямованих на перетворення процесу управління з поточного стану в бажаний та виокремлення варіантів дій у певній ситуації [81].

В зарубіжних країнах громадянський контроль розглядається в світлі взаємодії та взаємовпливу громадськості та її інститутів на державну владу і її посадовців, позитивність такого співробітництва, напрямки діяльності громадськості на державний механізм влади. Однак така позитивна зарубіжна практика, що показала свою результативність, недостатньо висвітлена та поширена, Зазначене актуалізує розгляд аналізованої проблематики.

Зарубіжними науковцями визначаються й такі специфічні ознаки громадського контролю, як його суб'єкти (громадяни і громадські організації, організаційно і функціонально незалежні від об'єктів контролю, сфера

державного управління як об'єкт громадянського контролю, мета громадянського контролю – забезпечення суспільних інтересів, здійснення громадського контролю в установленому законом порядку, передбачені морально-правові заходи впливу, досягнення результатів громадського контролю як підстави для здійснення інших видів громадського контролю [3].

В різних країнах світу до суб'єктів громадського контролю насамперед відносять фізичних осіб та громадські організації. Однак суб'єктами громадського контролю можуть також бути громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій як альтернативний інструмент громадських слухань (США), участь населення в діяльності муніципалітетів як джерело інформування для підвищення результативності їх роботи, у тому числі планів розвитку (Канада), участь громади у виборі комісарів поліції та діяльність комісії з питань поліції та злочинності (Великобританія). Тобто суб'єктами громадського контролю можуть виступати більшість учасників суспільних відносин, що не наділені державно-владними повноваженнями.

До основних форм громадського контролю, як показує міжнародна практика відносяться: безпосередньо громадський контроль, громадський моніторинг, громадські слухання, громадські ради, громадська експертиза, інститут омбудсмена, громадська перевірка, громадське розслідування, журналістське розслідування, звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, заслуховування звітів про результати роботи.

Польські дослідники Б. Марчевська та К. Войцеховська в межах теорії управління пріоритет контролю надають органам державного управління й органам місцевого самоврядування, визначаючи контроль необхідним атрибутом їх діяльності на основі адміністративних методів [25]. На думку цих науковців, громадський контроль стосовно органів представницької влади являє собою складову частину адміністративного контролю. Громадський контроль реалізується на основі економічних, політичних, соціальних, ідеологічних методів, здатних забезпечити соціальний порядок. Для теорії

управління характерним є здійснення громадського контролю на основі гарантій держави (нормативно-правове забезпечення) та соціальних норм, стандартів і орієнтирів [25]. Це передбачає певний комплекс заходів з боку держави, зокрема створення відповідної системи впливів, формування громадянських компетентностей (самоконтроль, відповідальність, самоорганізація моделі поведінки, мотивація тощо).

У концепції громадської участі визначається метод громадської ініціативи. Ступінь залучення громадян до управлінського процесу вимагає від органів представницької влади адаптуватись, більшою мірою враховувати ініціативи громадськості. За таким визначенням відбувається переформування відносин між громадськістю та муніципалітетами, що дістало назву «державна участь» [81].

У межах концепції громадської участі слід виокремити метод «do-ocracy» («роби охайно»), заснований на пошуку нових підходів до вирішення певної ситуації. Цей метод передбачає формування індивідуальних підходів, нових способів спілкування, запровадження принципу спільної роботи, підтримку форми демократичної співпраці [25]. Його активно запроваджує уряд Нідерландів, підтримка громадян здійснюється через різноманітні форуми організації, наприклад:

- організація ProDemos просуває демократію і верховенство закону, залучаючи велику кількість громадських представників до політичних та економічних питань;
- діяльність Інституту національних знань Movise спрямована на формування самодостатніх громадян [81].

У Нідерландах громадяни залучаються до процесу спільної управлінської діяльності через інформування та партнерство. Місцевий орган влади має за мету впровадити «демократію дії», за якої громадяни можуть вирішувати соціальні питання без залучення органу публічної влади та отримувати доступ до всіх даних державного сектору. Такий підхід відкриває доступ до докладної інформації про документи та прийняття рішень, включаючи витрату коштів

муніципалітету/ провінції, та дозволяє проводити експерименти з демократією на місцевому рівні, громадянам надається право пропонувати альтернативні способи вирішення конкретних питань. Рівень консультацій передбачає висловлення громадськістю власних думок, позицій, коментарів, поглядів з тих або інших питань [3].

У Франції кожен громадянин може внести пропозиції у дослідження доповідачів, що відповідають за конкретні законопроекти. Відповідно доповідачі можуть додати пропозиції громадян як додатки до своїх доповідей через інтернет- платформу <http://data.assemblee-nationale.fr/> [3].

Для Мальти на національному та місцевому рівнях характерними є проведення громадських консультацій (е-громадська влада), які мають за мету посилення ефективності, прозорості й громадської участі в реалізації проектів, виконання законів та формування нової державної політики. Громадяни мають право на трансляцію в режимі реального часу спостерігати за нарадами місцевих рад, а також можливість відвідувати їх особисто, оскільки вони відкриті для громадськості [25].

Експертам Ради Європи з кращих практик щодо запровадження стандартів участі громадян представлено досвід м. Вроцлав (Польща), де громадянам дозволяється активно брати участь у розвитку міста для поліпшення умов проживання в ньому. Інноваційним підходом та однією з кращих практик виокремлено партисипативний бюджет. Бюджетування за участю виконавців – це спеціальний процес, за допомогою якого громадяни конкретного міста можуть брати участь особисто або через організацію в розподілі державних коштів. У Данії надається доступ до державних даних і можливості їх повторного використання через онлайн-платформи, реєстри тощо [81].

Науковець Т. Сандерс наголошує на запровадженні інноваційного процесу щодо залучення громадськості до управлінського процесу та виокремлює методи громадського журі та методи публічного діалогу. Правильне застосування цих методів дозволить сформувати конструктивний

діалог органів представницької влади з громадськістю. Ефективність цих методів доцільна при веденні партисипативного бюджету, вона може впливати на фінансові потоки, визначати громадські інтереси або сприяти організації більш широкої дискусії.

У країнах Європейського Союзу увага акцентується на ефективності контролю з боку громадськості [25]. З такої позиції наголошується на інформаційно-просвітницькій роботі серед громадян та формуванні громадянських компетентностей. Така робота проводиться із застосуванням креативних методів залучення громадськості до спільної управлінської діяльності на основі експериментів та творчих ідей.

Доцільність запровадження креативних методів обґрунтовує П. Гертсберг, який визначає, що використання нових технологій, соціальних мереж та методів спільного проектування дозволить оптимізувати процедуру проведення громадського контролю за представницькими органами влади [81]. Одним із прикладів П. Гертсберг виділяє концепцію «відкритих дверей», яка успішно використовується майже в усіх містах Європи, а в Канаді її популярність зростає швидкими темпами. На заходах «відкритих дверей» орган представницької влади наближає громадян до процесу здійснення управлінської діяльності та надає можливість перейти на новий рівень громадянської активності. У Ванкувері (Канада) на постійній основі діє онлайнвий консультативний форум City Speaks, де громадськість може брати участь в обговоренні будь-яких питань. Метод соціального проектування характеризується як інноваційний метод взаємодії з громадськістю, він спрямований на залучення громадян до управлінських процесів (проведення спільних заходів «за чашкою кави», тематичних зустрічей та круглих столів тощо).

В європейських країнах виокремлюють методи планування, які відіграють важливу роль під час здійснення громадського контролю. Такий підхід заснований на демократичних принципах та забезпечує участь спільнот / груп громадян у процесі первісного планування бюджету участі

(партисипативного бюджету). Органи публічної влади стають простором для взаємодії представників влади і громадськості, для яких призначений проект. Спільне планування може включати в себе методи поверхневих і фундаментальних вправ зі збору інформації (ці методи використовуються під час початкового планування стратегії / проекту розвитку, головним чином з метою зробити усвідомлений вибір у проекті). До більш проактивних методів слід віднести консультації з громадянами / спільнотами, багаторівневі консультації із зацікавленими сторонами між агентством з розвитку / інститутами громадянського суспільства, членами / представниками спільноти, а також представниками органу влади. Також існують інклюзивні методи збору інформації [3].

Серед зарубіжних наробок, які демонструють зарубіжні практики демократії участі, слід виокремити дослідників Е. Кійскі Катаю та Дж. Ляхдемакі-Пеккінен, які наголошують, що методи участі громадськості стали стандартними практиками, які запроваджуються з метою отримання корисної інформації від громадян, але ніяким чином не сприяють здійсненню громадського контролю [81].

Науковці, аналізуючи досвід Італії, громадський контроль розглядають як певну процедуру, що охоплює процеси прийняття рішень на основі використання дорадчих методів, методів обговорення. В Румунії функції громадського контролю переважно належать організаціям третього сектору, а методом контролю є інтернет, сутність якого полягає в протидії політичним наслідкам на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Досвід Фінляндії демонструє запровадження більш креативного підходу, громадський контроль намагаються включити в процес розробки державної політики через розробку спеціальної платформи на основі методів консолідації та методів розповсюдження [25].

Бельгійські дослідники одним із методів громадського контролю виокремили соціальне проектування (одним із прикладів є соціальний проект, ініційований громадською організацією, мета якого – відображення

громадської позиції, вироблення пропозицій для влади, які врешті були враховані та реалізовані у вигляді управлінських рішень) [3].

В німецькому місті Мельбурн уже більше ніж 10 років під час громадського контролю успішно застосовують метод спільного панування. У Шотландії громадський контроль здійснюється на основі методів залучення, методів комунікації (встановлення каналів зворотного зв'язку, проведення семінарів, залучення експертів), процеси прийняття рішень супроводжуються проведенням консультацій. В країні діє урядова платформа Citizen Space, через яку громадяни беруть участь в управлінських процесах та можуть впливати на прийняття управлінського рішення [25]. Це співвідноситься з методами проектування.

Британська програма зі сприяння включенню наукових і технологічних пропозицій і громадського контролю в процес прийняття рішень «Sciencewise» пропонує фінансування й експертну допомогу органам публічної влади, щоб допомогти їм розвивати діалог, використовувати його в процесі прийняття та виконання рішень. Автори «Sciencewise» зазначають, що з'являється все більше свідчень про переваги залучення [25].

Б. Паркер основними методами громадського контролю визначає методи залучення та планування. Науковець виділяє п'ять переваг участі громадян у процесі планування: постійне інформування (не лише на етапі прийняття рішення, але й на початку обговорення); громадська підтримка планування рішень та постійний контроль за його виконанням; здійснення громадської експертизи; співробітництво та довіра між органом представницької влади та громадськістю [81]. На думку Б. Паркера, органи влади мають можливість використовувати різноманітні методики з метою залучення громадськості до спільної діяльності та отримувати від цього переваги. Науковець виокремлює теорію місцевої партисипації (теорії залучення). Проте існують певні варіанти, від основних відкритих зустрічей до більш досконалих методик, таких як методи Делфі та Номінал груп [81]. Ці методи можуть бути представлені як континуум, який варіюється від пасивного залучення до активного.

У звіті Ради Європи з питань запровадження кращих демократичних практик охарактеризована матриця громадської участі, наведена в Кодексі належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень. Виокремлюють чотири рівні участі. Слід зазначити, що для кожного рівня характерними є відповідні методи. Відповідно до Кодексу належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень виокремлюють рівні та матрицю громадської участі. Парадигма участі також включає в себе територіальні та урядові виміри: національний, субнаціональний та місцевий рівні [25].

Згідно з матрицею участі за матеріалами Кодексу належної практики підготовки, прийняття і застосування стандартів у процесі прийняття рішень (Рада Європи) узагальнені та систематизовані методи громадського контролю відповідно до рівнів участі громадськості та надана авторська класифікація.

Для найвищого рівня партнерства характерними є такі методи: регулювання, суспільного порядку, процедурний, інформаційний, просвітницький, договірні, погоджувальні, примирення, партисипативні, залучення, спільної діяльності, спільного прийняття рішень, проектний, соціального проектування, стратегічного партнерства (запровадження відповідних технік для функціонування ефективної системи, розуміння кожного учасника, здійснення спільної діяльності відповідно до інтересів кожного, узгодження дій кожного на основі принципів рівності, добровільності, відкритості, прозорості).

На рівні налагодження діалогу виокремлюють таку групу методів: методи встановлення контакту, спілкування, проведення дискусій, комунікативні, планування, координації, маніпуляції, пропаганди (відповідну систему технік доцільно використовувати під час встановлення діалогу між органами публічної влади та громадянського суспільства, дії яких спрямовані на встановлення консолідованої демократії на основі принципів відкритого суспільства. Діалог – ефективний підхід до побудови довіри між громадянами

та органами публічної влади, що базується на розумінні та взаємовідповідальності).

Консультації здійснюються на основі таких методів: управління соціально-масовими процесами, управління групами, управління групами та процесами, соціального регулювання, маніпуляції, навіювання, впливу, рольових змін, профілактики, ідеологічних, планування (системи технік запроваджуються для зацікавленості та включення громадянина до обговорення політики (на будь-якому рівні), з такої позиції консультації сприяють включенню громадянина до вищого рівня участі – діалогу) [3].

Для рівня впливів основними методами є: методи інформування, примушення, навіювання, пояснення, отримання даних, метод ініціатив (система технік спрямована на виявлення можливих тенденцій наслідків політики, вивчення суспільної думки, ставлення та очікувань громадськості з метою моніторингу відповідних змін).

Отже, в США і країнах Європи достатньо розвинута участь громадян в управлінні державними справами, постійне спостереження інститутами громадянського суспільства, особливо засобами масової інформації, діяльності державних органів, а невідповідність закону або моралі дій державних чиновників швидко ставиться відомим суспільству, призводить до громадського осуду та їх відставки, водночас, водночас окремого закону про громадський закон не має. Крім того, у законодавстві зарубіжних країн взагалі не існує норм по громадському контролю [25].

Варто відмітити, на високу оцінку такої форми громадського контролю як громадські слухання. Так, в Канаді, всі муніципалітети мають проводити відкриті для громадськості засідання, а звіти та накази, підписані комітетом не мають чинності, якщо їх не було ухвалено на відкритому засіданні ради. Досить поширеною є діяльність громадських рад, які можуть створюватися з різних питань. Ефективною є діяльність громадських рад з розробки бюджету. Аналіз їхньої роботи у Франції, Іспанії, Бельгії та в інших країнах свідчить про те, що ними забезпечуються інтереси основних груп населення, при цьому

пріоритетне значення надається дійсно важливим для функціонування міста соціально-економічним та гуманітарним проектам.

До інноваційних форм громадського контролю віднесемо проведення реєстрації помилок та порушень службових осіб зазначених органів, заохочування позитивних дій та звітності (Нідерланди); відеоспостереження контактів (Республіка Польща); реєстрація помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (Нідерланди); адміністративне оскарження дій та актів органів місцевого самоврядування (Нідерланди, Республіка Польща); обговорення та інші форми консультацій із громадськістю (Андорра, Бельгія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія), інститут цивільного захисника (Італія) [3].

Зауважимо, що громадський контроль може бути як зовнішній, так і внутрішній. Зовнішній контроль в зарубіжних країнах розуміють визначають як вплив на організацію, він спрямований на регулювання політики управління компанією, включає в себе прямі правила, такі як урядові постанови і також враховує тиск із боку засобів масової інформації. Зовнішній контроль може змінюватися залежно від багатьох обставин, взаємовідносин між галузевими підприємствами, їхніми діловими зустрічами. Внутрішній контроль здійснюється як неперервний процес, його метою є забезпечення реалізації мети, ефективною та надійною роботи будь-якого органу, організації, закладу. Внутрішнім контролем є спостереження наглядових рад та інших структурних підрозділів трудових колективів за діяльністю керівників та посадовців органів влади з метою забезпечення як її ефективності, так і попередження будь-яких негативних проявів в роботі.

Окремою та відносно новою формою є цивільний контроль за внутрішньою і зовнішньою безпекою. Він встановлюється за використанням збройних сил відповідно до конституційних засад та законодавчих норм, за бюджетними витратами і цільовим використанням засобів бюджету, за забезпеченням соціального захисту військовослужбовців та їх сімей. Цивільний

контроль над збройними силами є важливим атрибутом демократичного управління і вирішальним кроком в демократизації. Суб'єкти, які контролюють збройні сили в демократіях – чи то виконавча влада, законодавча влада або те чи інше – отримують легітимність дякуючи участі у виборах. Цивільний контроль вимагає домінування населення в розробці політики, у тому числі опори влади на цивільний досвід в галузі національної безпеки і зовнішньої політики. Отже, в той час, як панування цивільного населення в прийнятті політичних рішень не є обов'язковим для автократій, в демократіях це важлива вимога [81].

Водночас американські дослідники вказують, що цивільний контроль за воєнними структурами підривають спроби військових обмежити такий контроль, апелюючи до громадськості чи інших еліт; оскаржують громадські рішення через наполягання переваг воєнного керівництва в консультативних процесах; обмежують обсяг повноважень цивільних осіб.

3.2. Забезпечення процесу здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій

Євроінтеграційний поступ нашої держави, запровадження демократичних принципів врядування у практику діяльності органів публічної влади потребує дієвих механізмів підвищення ефективності публічного управління на всіх рівнях: відкритості та прозорості діяльності, обмеження корупції, підконтрольності громадськості, забезпечення участі громадян у процесах розробки, прийняття та реалізації програм і стратегій соціально-економічного розвитку територій.

Враховуючи стрімкий розвиток електронних технологій в усьому світі, у тому числі і в Україні, щорічне збільшення кількості громадян України, які мають доступ до мережі інтернет, можна свідчити як про реальність, так і про необхідність запровадження в Україні здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій.

Під тиском інформаційної доступності, відкритості та прозорості, розвиток громадського контролю піддається якісним трансформаціям, що робить його ефективнішим в процесі прийняття управлінських рішень, що у свою чергу мінімізує негативні настрої в суспільстві, ще необхідно зазначити про ефект «оперативної комунікації». Тобто, якщо з'являється проблема у суспільстві, одразу запускається умовний «механізм запобіжника конфлікту», це може сприйматися як час відліку від запиту громадян до офіційної відповіді органів публічної влади; або відрізок часу за який вирішуватиметься проблемна ситуація [86].

Таким чином формується 1) довіра громадян; 2) громадський запит щодо прийняття рішень, 3) громадська оцінка прийнятих рішень.

Слід звернути увагу, що швидке та оперативне отримання інформації необхідної для роботи громадського контролю відбувається через інструменти запиту, які подаються в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), від державних розпорядників публічної інформації, за допомогою яких вони можуть отримувати проекти НПА, та НПА відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації». Але в органах публічної влади існує власна практика інформування населення, де вагома інформація може не відобразитися і потребує додаткового запиту за роз'ясненнями з боку представників громадського контролю. Прикладом можуть бути прийняті рішення органів публічної влади, про які інформують населення, а вже потім оприлюднюються додатки у вигляді додаткових угод тощо.

Сьогодні розгалуження масиву інформаційних законів, які виконують функцію інформування населення, досить широке. На місцях інформування населення переважно займаються місцеві, регіональні ЗМІ, на яких лежить основна маса висвітлення різноманітних процесів в країні. Також, поряд із ЗМІ, які виконують функцію інформування, виступають соціальні мережі.

Виходячи з вищезазначеного, ми можемо говорити про появу нового інструменту, який набуває актуальності через свою високо ефективність. Отже,

сьогодні громадські ради мають необхідні інструменти та можливість донести до органів публічної влади власну думку й викласти свою позицію у різних форматах участі, щодо розв'язання важливих для суспільства проблем, та найважливіше – це проконтролювати весь процес від можливих відхилень в роботі органів влади, які реалізують прийняття хибних рішень, що можуть зашкодити інтересам як територіальної громади, так і суспільства в цілому. Громадський контроль отримує мобільність – завдяки появі нових інструментів, оперативність – завдяки постійній комунікації в мережі інтернет, ефективність – через можливість залучення великої кількості зацікавлених сторін та застосовувати декількох інструментів одночасно, що говорить про деякі особливості комплексності та компактності застосування таких механізмів [88].

Зазначимо, що плив соціальних мереж можна сприймати як генератор інформаційних продуктів, які надають можливість державам використовувати соціальні мережі у якості постачальника готових статистичних, соціологічних, стратегічних та аналітичних даних (партнерство), які потім використовуються інститутами громадянського суспільства та сформованими громадськими радами.

Використання інструменту соціальної мережі у здійсненні громадського контролю, на який звернула увагу В. Латишева, є яскравим прикладом ефективної роботи ГК та прозорого формування складу відповідних кадрів за допомогою соціальних мереж.

Так, однією з реакцій управлінням екології Департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради на запит громадськості щодо погіршення у м. Миколаєві ситуації із незаконної вирубки зелених насаджень через соціальні мережі (на сторінці Департаменту в мережі «Фейсбук») було оголошено відкритий конкурс та запрошено всіх охочих долучитись до розв'язання проблеми. Тим самим було створено пул громадських організацій, члени яких у подальшому і утворили відповідну

громадську раду. Це приклад однієї із можливостей застосування соціальних мереж у діяльності громадських рад [91].

Необхідно розробляти та вдосконалювати законодавство у сфері інформаційної безпеки, це можуть бути вищезгадані кодекси поведінки у соціальних мережах; закон про громадський контроль; закон про персональну відповідальність, проводити застосування міжнародної практики; встановлювати чіткі межі публічності та приватності, шляхом виконання та захисту цих законів та норм.

Сьогодні звичним може бути, що органи публічної влади та органи місцевого самоврядування і їх співробітники використовують соціальні мережі як засоби обміну інформації, де можуть бути поєднані особисте життя із службовими обов'язками та це потрібно враховувати, оскільки в Україні поки що не існує Кодексу поведінки в соціальних мережах, який здебільшого міг би стосуватися суспільства в цілому, то для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України й територіальній громаді, існують такі правила поведінки.

Це свідчить про те, що в суб'єктів які реалізують громадський контроль та в органах публічної влади існує упереджене ставлення один до одного, оскільки вплив на суб'єктів, що реалізують громадський контроль не поширюються загальні правила етичної поведінки, хоча суб'єкти реалізації громадського контролю після реформи децентралізації стали повноцінними учасниками публічного управління, але при цьому повага й толерантне відношення у суспільстві до влади не збільшилося. Отже можемо стверджувати, що у відносинах представників реалізації громадського контролю з органами публічної влади існує дисбаланс, де комунікативний зв'язок втрачається, оскільки існують несправедливі «правила гри» [90].

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, у тому числі в позаробочий час, повинні утримуватися від поширення інформації, зокрема розміщення коментарів на вебсайтах і у соціальних мережах, що

можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування

У Концепції національної програми інформатизації зазначається, що «досить, важливим напрямком розвитку громадського контролю залишається застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя», наприклад в системі місцевого управління та відповідно на регіональному рівні, що створюватиме єдину систему інформатизації, база якої буде постійно змінюватися відповідно до росту інформаційних потреб громадян та суспільства в цілому [91].

Отже, під час зростання інформаційних потреб в суспільстві, зростатиме і громадський контроль, що становитиме ефективне громадянське суспільство, а точніше механізми громадського контролю почнуть працювати в автоматичному режимі, перспектива яких передбачає автоматизацію щодо впорядкування інформації, виявлення невідповідності, що зараховуватиме як порушення, з подальшою ідентифікацією адміністратора та направленням інформаційного повідомлення до відповідних органів.

Таким чином, децентралізація створила умови для можливості створення місцевої електронної громади, де на основі електронної цифрової системи взаємодії місцевого населення (з можливістю розширенням до регіонального значення) де відбуватиметься комунікативна взаємодія. Таким чином, у разі запровадження формування місцевих електронних громад з'явиться можливість вирішити низку проблем з національної програми інформатизації, а також створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір згідно з сучасними тенденціями інформаційної геополітики.

Також, слід звернути увагу на деяку практику США, які створили систему взаємодії громадян, де органи публічної виступають партнерами з громадянами, які об'єднані спільними ідеями щодо розвитку громадського контролю, де застосовуються сучасні технологічні рішення, при яких посилюється взаємодія, необхідна для забезпечення умов захисту інтересів

громадського контролю, та формуються економічні передумову подальшого покращення такої співпраці.

Так, в США працює Федеральна комісія зв'язку США (FCC), це – незалежне агентство Уряду Сполучених Штатів, створене відповідно до Статуту Конгресу США для регулювання комунікацій: радіо, телевізійних, супутникових, провідних та безпроводних. FCC є Незалежним агентством Уряду Сполучених Штатів, який регулює зв'язок на радіо, телебаченні, провідного, супутникового і кабельного зв'язку через Сполучені Штати. FCC зберігає юрисдикцію у сферах широкосмугового доступу, чесної конкуренції, використання радіочастот, відповідальності медіа, громадської безпеки та національної безпеки [25].

Федеральна комісія зі зв'язку США здійснює нагляд за провайдерами мережі інтернет та захищає демократичні принципи шляхом дотримання принципу нейтральності мережі у внутрішньому законодавстві, що є запобіжником для будь-якої централізованої влади і-корпоративної чи урядової – вибирати перпереможених в інтернеті, а також сприяти свободі вираження поглядів та вільному потоку інформації в інтернеті. Уряд США наполегливо працює над збереженням та захистом відкритого інтернету, гарантуючи, що він залишається двигуном інновацій, економічного зростання та вільного вираження поглядів. При цьому необхідно бути переконаним, що постачальники інтернет-послуг не можуть зловживати своїм контролем над інфраструктурою інтернету, щоб блокувати або стримувати трафік, або неналежним чином отримувати додаткові платежі за доступ на основі вмісту, національності чи цільових кінцевих користувачів [27]. Тобто, цей орган здійснює нагляд за інтернетом, через «своїх» провайдерів, яким надається ліцензія на конкурентних засадах, тобто чесно, відкрито, неупереджено виконується принцип нейтральності мережі у внутрішньому законодавстві, що передбачає розвиток інтернету поза політичними мотивами

За даними Загальнонаціонального дослідження, яке проводив Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною

службою Центру Разумкова, на замовлення ГО «Детектор медіа» (результати якого були опубліковані у лютому 2022 році) продемонструвало, що українці з 56% підтримки залишають за Facebook як соцмережу, з якої отримують інформацію, та 25% назвали Instagram, 24% – месенджер Viber, 13% – Telegram та 8,7% – Тік Ток. Вибіркова сукупність становила 2018 респондентів та охоплювала повнолітнє населення України, за винятком тимчасово окупованих територій АР Крим, частин Донецької та Луганської областей. Максимальна теоретична похибка опитування (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% [66].

Дослідження відбиває основні тенденції взаємодії громадянського суспільства з владою. Для порівняння, у дослідженні було використано результати Всеукраїнських соціологічних опитувань, які проводилися Київським міжнародним інститутом соціології у лютому 2018 та лютому 2019 року і соціологічною службою Центру Разумкова у серпні 2020 року на замовлення ГО «Детектор медіа». Також, ГО «Детектор медіа» було наголошено на тому, що найпоширенішим джерелом інформації для українців про події в Україні та світі залишаються традиційні засоби масової інформації, а саме загальнонаціональні телеканали [32].

Тенденції розвитку громадянського суспільства, які посилюватимуть громадський контроль, підтверджує міжнародні взаємозв'язки, наприклад дане дослідження проведено за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії (DANIDA).

Також, була сформована думка, щодо ставлення українців до блогерства та їхнього регулювання. Так, сформована думка 34% українців, вважають, що держава не повинна запроваджувати регулювання роботи блогерів. Інші 30% мають протилежну точку зору. Однак основними аргументами проти державного регулювання є підтримка респондентами образу інтернету як вільного для висловлювання простору (65%). Чверть громадян, які виступають проти державного регулювання блогерів, взагалі не вірять в ефективність політики державного регулювання як такої. Серед тих, хто навпаки підтримує

державне регулювання, абсолютна більшість (61%) вважає, що воно має поширюватися на всіх блогерів без винятків [66].

Таким чином, зазначимо, що напрямки з розвитку громадського контролю будуть залежати від інформаційних майданчиків та інформаційних каналів зв'язку, влади з громадою, які постійно збільшуються і в цьому разі є необхідним розглядати законодавчу основу для налагодження взаємозв'язків, використовуючи соціальні мережі, та інтернет медіапростір. У свою чергу медіапростір повинен відповідати етичним нормам та загальним правилам поведінки. На нашу думку, інтернет медіапростір не відповідає законодавчому регулюванню, що виправдовує розробку кодексу поведінки в соціальних мережах, або якщо розглядати випадок з «блогерською вечіркою», є можливим розглянути формування інституту громадської репутації.

Така перспектива може бути реалізована лише у разі забезпечення політичної волі, ефективної законодавчої бази, державної та громадської підтримки, а також соціальної необхідності. В такому разі ми можемо говорити про консолідацію ідеологічних запитів, передбачених органами публічної влади щодо напрямків, цілей та прогнозованих результатів, які також передаються за допомогою різних комунікаційних засобів. У цілому це створює єдину інформаційно-комунікативну лінію взаємодії між владою та громадянським суспільством.

Таким чином, звернення, запити, заяви, робота з відкритими реєстрами, а також звернення до судової системи – це інструменти, які можуть використовувати громадяни для здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Відтак, для здійснення ефективного та дієвого громадського контролю в сучасних умовах затребуваними є наступні дії: відкриття даних, де це можливо і де це не шкодить інтересам безпеки та оборони; поновлення ефективного контролю та моніторингу закупівель і використання електронної системи Prozorro для закупівель з відновлення України після повномасштабного російського вторгнення. Адаптивне планування і послідовний контроль необхідний буде на всіх етапах розподілу та освоєння

ресурсів на відбудову. В сукупності це сприятиме не тільки дотриманню принципів прозорості та відкритості в діяльності владних структур, але й зменшенню ризику корупції та забезпеченню ефективності та результативності процесу прийняття та реалізації управлінських рішень.

Громадськість, зацікавлена у проведенні контролю у системі публічних закупівель, може його здійснювати у такий спосіб: проводити незалежний моніторинг процедур закупівель, оцінюючи їх ефективність та дотримання процедури закупівель; взаємодіяти з державними органами з ініціативою проведення позапланових перевірок; звертатися до правоохоронних органів у разі виявлення незаконних дій учасників у процедурі публічних закупівель; надіслати позов до суду; підготувати пропозиції щодо вдосконалення відповідних нормативно-правових актів тощо. Також у нашій державі на сьогодні поширеною лишається практикою звернення громадських організацій до замовників шляхом надсилання відповідних листів про виявлене правопорушення у сфері публічних закупівель із пропозицією вжити відповідні заходи щодо його усунення, а також надсилання копії листів до організації, якій підпорядкований замовник, і до контролюючих органів, насамперед – органу державного фінансового контролю. Слід зазначити, що у 2019 р. за результатами звернень громадських об'єднань до Державної аудиторської служби України здійснено 14,3 % усіх випадків моніторингу публічних закупівель. Це є свідченням активної громадської позиції у вирішенні проблем у системі публічних закупівель [14].

Громадські організації можуть звертатися й до інших державних органів із приводу виявлених порушень у системі публічних закупівель – НАБУ, СБУ, ДБР, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, які у межах власних повноважень, визначених відповідним законодавством, розглядають також і порушення у сфері закупівель. За допомогою співпраці цих органів та громадськості порушник може понести кримінальну або адміністративну відповідальність.

Закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про публічні закупівлі» передбачають публічність і прозорість використання публічних коштів, що дозволяє застосовувати громадський контроль у системі публічних закупівель. Для аналізу даних, які свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, може використовуватися: інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель; інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах; інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [12].

Водночас не зважаючи на накопичений позитивний досвід громадського контролю у системі публічних закупівель в нашій державі, має місце низка проблем, що перешкоджає його здійсненню. Слід зазначити, що на сьогодні залишається незавершеним процес формування нормативно-правової бази проведення громадського контролю, зокрема й у системі публічних закупівель. Так, у нормативно-правових актах поза увагою залишається низка таких теоретичних питань: визначення основних засад громадського контролю, його суб'єктів, принципів, мети та завдань.

Окремі форми громадського контролю, такі як громадська експертиза, громадський моніторинг, поки що чітко не встановлені у правовому полі. Не визначено й правовий статус суб'єктів громадського контролю, правові підстави та юридичні наслідки його проведення. Крім того, досі неврегульовано питання наслідків відмови органів публічної влади у сприянні суб'єктам громадського контролю та юридична відповідальність за порушення порядку проведення громадського контролю тощо.

Чинна нормативно-правова база поки що не передбачає реальних механізмів реалізації органами публічної влади рекомендацій та експертних пропозицій, наданих громадськістю за результатами проведення громадського контролю у системі публічних закупівель. Зазначене свідчить, що нормативно-

правове забезпечення громадського контролю у системі публічних закупівель потребує подальшого вдосконалення.

З боку громадськості належним чином не аналізуються і не застосовуються електронні ресурси, зокрема: єдиний веб-портал використання публічних коштів (портал «Є-дата»); система електронних торгів Prozorro (платформа Prozorro) та ін. [15]. Значна кількість громадян має обмаль знань про сутність, форми та інструменти громадського контролю та процедури його застосування у системі публічних закупівель, не має практики застосування контрольних процедур. До проблем здійснення громадського контролю також необхідно віднести і низький рівень кваліфікації кадрів серед співробітників громадських організацій, недобросовісність деяких членів і/або керівництва громадської організації та залежність від приватних інвесторів тощо [3].

Проведений фахівцями аналіз діяльності громадських рад при Міністерстві охорони здоров'я України та Міністерстві економічного розвитку, а саме – інформації, яка оприлюднюється на офіційних сайтах цих міністерств, свідчить про неефективність дієвості у питаннях громадського контролю щодо публічних закупівель [15]. З цього приводу експерти наголошують, що «нерегулярно оприлюднені протоколи засідань, зокрема в частині публічних закупівель, не говорячи про звіти про роботу, свідчать про формальне існування таких інституцій. За результатами засідань згаданих рад не було зроблено жодного раціонального кроку у напрямі удосконалення процедур публічних закупівель, не розглянуто жодної правки до антикорупційного законодавства і законодавства з питань публічних закупівель, не внесено жодної пропозиції від громадськості чи державного органу щодо удосконалення такого законодавства, а саме у частині виявлення чи упередження корупційних ризиків у сфері публічних закупівель» [15].

Отже, для створення ефективного механізму громадського контролю у системі публічних закупівель потрібно:

– прийняти Закон України «Про громадський контроль», який би врегулював сферу громадського контролю і визначав: суб'єктів, основні

принципи, механізми, форми реалізації; встановлював чіткі механізми виконання органами публічної влади рекомендацій громадськості;

– розробити Порядок проведення громадського моніторингу у системі публічних закупівель.

Для ефективної участі громадськості у здійсненні контролю в системі публічних закупівель недостатньо лише належного нормативно-правового регулювання. Необхідно також створити умови для навчання та підвищення кваліфікації представників громадськості з питань проведення громадського контролю, його процедур, доступу до інформаційних ресурсів та уміння їх використовувати у системі публічних закупівель шляхом запровадження системи безоплатних консультацій, тренінгових занять, семінарів, круглих столів тощо.

В якості основних напрямів вдосконалення організації громадського контролю в Україні, з метою підвищення його ефективності, слід визначити: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю у проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; вдосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань, духовно-ідеологічний та культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації та ін.

Для підвищення ефективності громадського контролю необхідно розвивати законодавчу базу, створювати механізми залучення громадськості до контролю, забезпечувати взаємодію між громадськістю та владою, підвищувати відповідальність органів влади та підтримувати громадські організації.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Дослідження сутності та видів громадського контролю показало, що громадський контроль, був і залишається одним із найважливіших напрямів взаємодії будь-якої держави та суспільства, оскільки громадянське суспільство існує за умови активної участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Громадський контроль це форма контролю, для якої притаманне активне спостереження його суб'єктами – громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян органами публічної влади. Вагомою відмінністю громадського контролю від інших видів контролю в діяльності органів публічної влади є те, що суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, так як суб'єкти державного та внутрішнього контролю.

Громадський контроль у публічному управлінні як система містить у собі усі необхідні ознаки і елементи, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і створюють певну цілісність, єдність. Основними елементами системи громадського контролю є: чітко окреслені суб'єкти та об'єкти, предмет контролю, визначені мета і завдання здійснення цього виду контролю, окреслені принципи, функції, механізми, ретельно підібраний та адаптований інструментарій здійснення відповідного контролю. Розкрито форми здійснення громадського контролю за державними органами і діяльністю посадових осіб. Визначено як основні із них безпосередньо громадський контроль, громадський моніторинг, громадські слухання, громадські ради, громадська експертиза, інститут омбудсмена, громадська перевірка, громадське розслідування, журналістське розслідування, звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, заслуховування звітів про результати роботи.

Зазначимо, що громадський контроль допомагає забезпечити відповідальність та ефективність діяльності публічної адміністрації та зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Однак, важливо зазначити, що громадський контроль не є панацеєю на всі проблеми діяльності публічної адміністрації. Він не може замінити внутрішні системи контролю та відповідальності, які повинні бути належним чином впроваджені в державні структури. Громадський контроль має виступати як додатковий інструмент для забезпечення прозорості та відповідальності діяльності публічної адміністрації.

2. Під час вивчення питання щодо нормативно-правового забезпечення здійснення громадського контролю встановлено, що на сьогоднішній день в Україні існує певна правова база для ефективного та результативного здійснення громадського контролю в публічному управлінні. Однак, слід наголосити, що не існує єдиного нормативно-правового акту, який би запроваджував єдині засади й стандарти участі громадян в управлінні державними справами, регламентував би форми й процедури здійснення громадського контролю, встановлював би вимоги, яких мають дотримуватись суб'єкти публічної адміністрації та громадськість у контексті реалізації прав на участь в управлінні. Однак, попри відсутність спеціального закону про громадський контроль його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів серед яких: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян» тощо.

3. Дослідження сучасних тенденцій громадського контролю в умовах воєнного стану в Україні показало, що після введення воєнного стану встановлено окремі обмеження щодо здійснення громадського контролю. Зважаючи на невизначену ситуацію держава була змушена закрити численні державні реєстри та дані, які можуть бути використані ворогом проти України. Це у свою чергу значно повпливало на роботу громадських організацій, які займаються боротьбою з корупцією, питаннями реформування, моніторингом судової системи та інше. Разом з тим, навіть в таких складних умовах громадськість продовжує здійснювати контроль дій влади та стримувати її в

рамках якісного сервісу, що забезпечує безпеку та врегульовує суспільні відносини.

На прикладі системи публічних закупівель наведено можливості здійснення громадського контролю для боротьби з корупцією в системі публічного управління. В довоєнні роки в Україні були створені умови для реалізації інститутами громадянського суспільства функції з незалежного контролю за діяльністю органів публічної влади. Розширення можливостей по доступу населення до суспільно важливої інформації, у тому числі із застосуванням новітніх технологій, сприяло такому: запроваджено надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних; розвинуто електронну систему подання і оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів; визначено процедуру електронних звернень громадян та електронних петицій; розпочато впровадження міжнародних стандартів щодо ініціатив з прозорості видобувних галузей й інфраструктури; впроваджено електронну систему публічних закупівель. Все це стимулювало органи публічної влади до більш ефективної роботи, відповідального ставлення до виконання зобов'язань у системі публічних закупівель, спрямованих на вирішення суспільних проблем і, таким чином, було інструментом підвищення ефективності публічного управління та стримуючого фактору корупційних ризиків у цій сфері.

У той же час серед складнощів, які стають на заваді ефективному здійсненню громадського контролю у системі публічних закупівель, слід назвати такі: незавершеність формування нормативно-правової бази щодо здійснення громадського контролю; низький рівень кваліфікації кадрів серед співробітників громадських організацій; малоефективна діяльність громадських рад при органах влади щодо обговорення публічних закупівель та удосконалення процедур їх проведення.

Необхідно зазначити, що громадський контроль може бути не тільки реактивним, тобто спрямованим на виявлення та розкриття порушень, а й

проактивним, що передбачає активну участь громадськості у формуванні та реалізації публічної політики

4. Аналіз ефективності громадського контролю та проблеми його здійснення показав, що серед проблем громадського контролю можна виокремити: відсутність дієвих форм та процедур; відсутність спеціального закону; відсутність взаємодії громадськості та влади; відсутність ефективного впливу на владу; відсутність публічної звітності. Про ефективність можна говорити тільки тоді, коли контроль діє, реалізується, а не просто проголошується.

Як приклад, розглянуто використання громадського контролю в бюджетній сфері. Задля виявлення ролі громадського контролю за функціонуванням місцевих бюджетів у 2020 р. було проведене соціологічне дослідження шляхом анонімного анкетування представників громадськості та експертів в галузі державного управління та контролю (працівники органів державної влади, співробітники апаратів управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана із бюджетним процесом). В ході анкетування було опитано 91 громадського активіста та 54 експерти з Львівської та Дніпропетровської областей.

За результатами опитування найбільш вагомими причинами, що породжують неефективне використання бюджетних коштів, є: низький рівень прозорості бюджетного планування та виконання, неефективне використання коштів місцевих бюджетів та проведення тендерних процедур із підготовленими вимогами під конкретного переможця. Також, експерти, і громадські активісти вбачають проблеми в процедурах розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні, в тому числі серед проблем, що потребують вирішення, виокремлюють і низьку прозорість процедури розподілу коштів, і корупційну складову.

Таким чином, основними інституційно-організаційними перешкодами забезпечення ефективності громадського контролю у бюджетному процесі територіальної громади є: недосконалість інституційних засад застосування

низки інструментів громадської участі; низький рівень інформаційної прозорості використання бюджетних ресурсів у територіальних громадах; низький рівень використання громадської експертизи як ефективного інструменту громадського контролю за бюджетними потоками в громаді; використання місцевими органами влади елементів електронної демократії лише для інформування громадян про власні рішення; низький рівень обізнаності мешканців громади в питаннях можливості власної участі у процесах громадського контролю за використанням бюджетних ресурсів територіальної громади.

5. Вивчення міжнародного досвіду здійснення громадського контролю та можливості його імплементації в Україні показало, що в зарубіжних країнах громадянський контроль розглядається в світлі взаємодії та взаємовпливу громадськості та її інститутів на державну владу і її посадовців, позитивність такого співробітництва, напрямки діяльності громадськості на державний механізм влади. Зазначено, що в різних країнах світу до суб'єктів громадського контролю відносять фізичних осіб та громадські організації. Однак ними також можуть бути громадські ради та наглядові ради трудових колективів, громадські ради з питань планування територіальних громад, громадські ради з питань бюджету, громади у виборі комісарів поліції та діяльність комісії з питань поліції та злочинності. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати більшість учасників суспільних відносин, що не наділені державно-владними повноваженнями. Зауважено, що громадський контроль може бути як зовнішній, так і внутрішній. Наведено їхні визначення. Зроблено висновки про необхідність перейняття ефективної зарубіжної практики для України. Такий висновок здійснено на основі відповідного досвіду США, Канади, Франції, Іспанії, Бельгії тощо.

6. Запропоновано забезпечення процесу здійснення громадського контролю засобами інформаційно-комунікативних технологій, оскільки можливості вільного доступу до електронного відображення діяльності будь-якого суб'єкта публічної адміністрації дозволить спростити громадську участь

у прийнятті конкретних рішень. У формуванні інформаційних продуктів важливо зосередити увагу на соціальних мережах, що генерують інформаційні продукти, які дозволяють державам використовувати соціальні мережі у якості статистичних, аналітичних даних і які в результаті сприймаються за основу при виробленні стратегічних цілей держави. Отже, держава може отримувати продукт громадської діяльності у вигляді зведених даних. Пропонується налагодження зв'язків із глобальними соціальними мережами у межах систематизації та аналітичного забезпечення органів публічної влади зведеними даними, які надаватимуть можливість оперативно реагувати на сформовані запити громадянського суспільства

В якості основних напрямів вдосконалення організації громадського контролю в Україні, з метою підвищення його ефективності, слід визначити: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади (зокрема, пропонується виробити кодекси у соціальних мережах; закон «Про громадський контроль» тощо); забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю у проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; вдосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадських об'єднань, духовно-ідеологічний та культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації та ін.

Для підвищення ефективності громадського контролю необхідно розвивати законодавчу базу, створювати механізми залучення громадськості до контролю, забезпечувати взаємодію між громадськістю та владою, підвищувати відповідальність органів влади та підтримувати громадські організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ Юридична думка, 2017. 592 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади. К. : Наукова думка, 2014. 301 с.
3. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційній злочинності в Україні. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 136. С. 225-235.
4. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2023. № 5(1). С. 14–18.
5. Буханевич А. Публічний контроль у контексті сучасних дослідницьких підходів. *Вісник Національної академії державного управління*. 2019. № 1. С. 25-32. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua>.
6. Буханевич О.М., Івановська А.М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103-109.
7. Василенко В. М., Дорошенко В. А. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю національного антикорупційного бюро України. *Вісник Харківського національного ун-ту внутрішніх справ*. 2021. № 4(79) С. 165 - 176. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/download/21/19/>.
8. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2023. № 3. С. 88-92.
9. Врублевський О. Що потрібно знати старості про юридичну природу загальних зборів громадян. DESPRO. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10260>.

10. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 43-47.

11. Гаращук В.М. Загальні риси громадського контролю в державному управлінні. *Проблеми законності*. Вип. 56. 2022. С. 81-93.

12. Громадський контроль державних закупівель. Моніторинговий портал Dozorro: офіційний сайт. URL: <https://dozorro.org>

13. Грохольський В. П. Особливості громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз. *Науковий вісник* 2021. №12. С. 45-49.

14. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2017. 316 с.

15. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2022 р. № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>

16. Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз та європейські традиції застосування. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej21/txts/12DNKETZ.pdf>.

17. Добровіцька К. С. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2023. Вип. 43. С. 303-308.

18. Дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні». Council of Europe, проєкт Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні», 2022. 40 с. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martiallaw-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>

19. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Актуальні проблеми державного*

управління. № 3 (84). 2021. С. 19-23. URL:
<http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246229>

20. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 2011. 748 с.

21. Жарая С.Б. Прозорий офіс – як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня. URL : [http://www.academy.gov.ua/ej/ej20/doc_pdf/Zharaj a.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej20/doc_pdf/Zharaj_a.pdf).

22. Жаровська М.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2022_4/14.pdf.

23. Журавська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 3. С. 14-17.

24. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель 2021 рік. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2021. 33 с. URL: [http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3befc2bd-57c1-4e5b-9d2c-e36a1f624b8c&title=ZvitSferi PublichnikhZakupivelZa2018-Rik](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3befc2bd-57c1-4e5b-9d2c-e36a1f624b8c&title=ZvitSferiPublichnikhZakupivelZa2018-Rik).

25. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах. URL : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

26. Іванов О. В. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні: Аналітична записка. URL: <http://niss.gov.ua/articles/1486>

27. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2022. № 4 (68). С. 30-34.

28. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2022 - 2020.

Київ: Ваїте, 2016. 280 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/303331.pdf>.

29. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 71 - 79.

30. Ключко А. М., Собина В. О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2023. Вип. 1. С. 194-201.

31. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. Звіт для державних службовців в рамках проєкту EC Association4U за підтримки Європейського Союзу. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf>.

32. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

33. Костовська К. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 34. С. 98-101.

34. Кравчук В. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2023. № 1. С. 210-215.

35. Кришталь Т.М., Дулгерова О.М., Чубань В.С. Державне регулювання підходів щодо оцінки економічних збитків, завданих Україні внаслідок війни. *Вісник НУЦЗУ*. 2022. Вип. 1. С. 90-99.

36. Крупник А. С. Громадський контроль. Енциклопедія державного управління. Київ, 2021. Т. 1. С. 113–115.

37. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Вип. 1. 2021. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

38. Крупник А.С. Громадський контроль: історія та сучасність. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (18). С. 81-83.
39. Купрій В. Як оцінка допомагає робити врядування більш відкритим та підзвітним? Національне агентство України з питань державної служби. 2022. URL : <http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/A4UA.pdf>.
40. Куцик В. І., Чаус В. М. Методи і методичні підходи до планування діяльності підприємства: співвідношення та розвиток у сучасних умовах. *Торгівля, комерція, підприємництво*. 2020. № 11. С. 261 - 267.
41. Лахтіонов І. Як застрахуватися від корупції під час відновлення країни. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2022/07/8/689015/>.
42. Літвінова К., Маєвська О. Яка інформація є на офіційних веб-сайтах ОТГ для доступу до електронних сервісів та інструментів електронної демократії? URL : <https://egromada.files.wordpress.com/2022/08/d0bbd18cd0b2d196d0b2d181d18cd0bad0b0-d0bed0b1d0bbd0b0d181d182d18c.pdf>.
43. Лозовенко Т. 53 % українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом. *Українська правда*, 15 травня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/15/7402235/>
44. Ляпіна Л.А., Ляпіна О.С. Громадська думка як соціальний феномен та її роль у демократизації суспільних відносин. *Наукові праці*. Соціологія. Вип. 144. Т.156. 2022. С.20-23. URL: <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2011/156-144-7.pdf>.
45. Майданчики Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchikiprozorro>.
46. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2019. 558 с.
47. Маматова Т.В. Формування механізмів громадського моніторингу надання адміністративних послуг в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2022. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdi7Ttpdu_2014_1_14.pdf.

48. Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління як складова соціальних технологій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=129>.

49. Моніторинг надання адміністративних послуг. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/list/130.htm>.

50. Надвірнянська Н.М., Чічеріна М.О. Громадський контроль як фактор демократизації публічного управління в умовах реалізації державних реформ. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія «Право». №11(23). 2021. С. 89-96. URL: <https://visnyk.iful.edu.ua/wpcontent/uploads/2021/06/%4%D0%B2%0%BD%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf>.

51. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. *Університетські наукові записки*. 2023. № 2. С. 28-34.

52. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2020. 276 с.

53. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *LEX PORTUS*. 2021. № 6 (20). С. 66-79.

54. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 2 (18). 2021. С. 67-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2021_2_13.

55. Новіков О. В. Проблеми участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. *Наукові дослідження*. 2022. № 37. С. 58-72.

56. Норенко К. Громадський контроль за використанням коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. URL : <http://epi.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Instruktsiya-dlya-gromadskosti.pdf>.

57. Оніщенко Н., Сунегін С. Механізм взаємодії громадянського суспільства та держави: чинники удосконалення. *Збірник наукових праць ЛОГОΣ*. Травень, 2021. URL: <https://doi.org/10.36074/logos-30.04.2021.v1.23>.

58. Письменний І. В. Трансформація публічного управління в інститут суспільної взаємодії в процесі становлення громадянського суспільства. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2021. № 4(11). С. 12 - 23.

59. Помаза-Пономаренко А.Л., Батир Ю.Г., Лопатченко І.М. План відновлення України (Частина 1) *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія «Державне управління». 2022. № 2 (17). С. 17– 27.

60. Пристинська Л. І. Особливості здійснення громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні. 2019. URL : <https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/715/1/%D0%B0%D0%B2%%-8C%D0%BA%D0%B0.pdf>.

61. Про громадський контроль: проєкт Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA>

62. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. №683/2002 / URL: www.rada.gov.ua.

63. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11. 2009 р. № 1302 // URL: www.rada.gov.ua.

64. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

65. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 року № 1276/2005 – URL: www.rada.gov.ua.

66. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 року № 3748-XII – URL: www.rada.gov.ua.

67. Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2009 року № 1336 – URL: www.rada.gov.ua.

68. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976 – URL: www.rada.gov.ua.

69. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

70. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

71. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

72. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7.02.2008. № 109/2008 / URL: www.rada.gov.ua.

73. Про публічний контроль : проект Закону України від 06.07.2015 р. № 2297-а. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907.

74. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

75. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>.

76. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.

77. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. Сер. «Механізми державного управління». 2020. № 14. С. 56 - 58.

78. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад. URL : https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf.

79. Русін В.М. Контроль у сфері публічних закупівель. *Ефективна економіка*. 2020. №12. С. 15-22.

80. Савчук С. В., Коломийчук Н. М. Теоретичні аспекти громадського контролю. *Гроші, фінанси і кредит*. 2023. № 24. С. 364-368. URL : http://www.market-infr.od.ua/journals/2023/24_2018_ukr/63.pdf.

81. Сквірський І.О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах : загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи*. 2023. № 7. С. 11- 17.

82. Сквірський О.І. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». Вип.34. Т.2. 2022. С. 132-136.

83. Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні. Дослідження Аналітичного центру CEDOS в рамках впровадження проекту Аналітичним центром Ради Європи. URL: <https://dsk.kyivcity.gov.ua/files/2022/11/30/Doslidzhennya.pdf>.

84. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. 3-є вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2021. 624 с.

85. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2022. № 3 (14). С. 283 - 294.

86. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів : ЛПІДУ УАДУ, 2019. 468 с.

87. Тараненко О. П. Громадський контроль як ефективний механізм запобігання корупції у сфері публічних закупівель. *Демократичне врядування*. 2021. № 22. URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/164738/164651>.

88. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія / Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. К.: «Хай-Тек Прес», 2020. 276 с.

89. Тимошук В.П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2023. № 4 (54). С. 113 - 122.

90. Ткаченко Р. О. Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 4. С. 198-205. URL : http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_04_2023/23.pdf.

91. Хорішко Л.С. Стратегічні комунікації України в умовах російсько-української війни. *Publishing House «Baltija Publishing»*. 2022. С.1069 - 1077. URL : <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/237/62/1>.