

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Суспільні виклики та попит самої державної влади на спільне ефективне прийняття рішень з чисельних проблемних питань в економічній та соціальній сферах обумовили необхідність не тільки вироблення «Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», а й удосконалення механізмів реалізації її основних завдань. Серед найбільш значущих - досягнення балансу інтересів між громадянським суспільством та державою, вирішення науково-практичних питань щодо вдосконалення та впровадження такої моделі громадського моніторингу та контролю в системі державного управління, що відповідає сучасним суспільним викликам. Модель громадського моніторингу та контролю, яка існує в Україні на сьогодні, багато в чому поступається країнам з розвиненими інститутами громадянського суспільства за своїми якісними характеристиками. Виходячи з цього, постає потреба побудови прозорої системи моніторингу та контролю через активацію взаємовідносин з громадськістю, структурування функціональних обов'язків між владою та громадськими об'єднаннями.

Науково-практичні питання щодо створення ефективної системи державного управління громадського моніторингу та контролю через розробку механізмів активації громадськості, переведення взаємовідносин та взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства в площину публічного управління в Україні залишаються невирішеними.

Беручи до уваги суттєвий науковий інтерес до зазначеної проблематики та значну кількість праць, що присвячені даному напрямку, наразі існує певний попит суспільства та державного управління не тільки в вирішенні теоретичних, а й практичних питань щодо необхідності стандартизації та створення сучасної європейської системи моніторингу та контролю в Україні. Науково-практичні питання щодо обраних державою пріоритетів та закладеного новою стратегією курсу на забезпечення сталого розвитку суспільства, кооперацію громадян, влади та бізнесу не набули достатньої практичної реалізації та системності й сталості, тому потребують подальшої розробки науково обґрунтованих підходів до їх вирішення. Все це й обумовлює особливу актуальність обґрунтування теоретико-методичних підходів та розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління.

Основою для проведення дослідження стосовно вдосконалення механізмів моніторингу та контролю є фундамент, який закладений в працях відомих науковців: В. Авер'яновим, Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, М. Бублієм, О. Дацієм, І. Драганом, Л. Івашовою, В. Князевим, О. Крайник, М. Лесечком, А. Мельником, П. Надолішнім, Н. Нижник, В. Луговим, О. Лазором, В. Ребкалом, І. Розпутенком, Р. Рудніцькою, С. Серьогіним, О. Сушинським, А. Халецькою, А. Чемерисом, Ю. Шаровим, В. Цветковою, Л. Юзьковою та іншими.

Дослідженню системи моніторингу, теорії та методики його використання в системі державного управління й суміжних науках присвячені роботи таких вчених, як: В. Артеменко, Ю. Бакаєва, І. Бестужев-Лади, З. Варналій, М. Гладія, М. Губина, М. Долішнього, М. Козоріз, С. Кравченко, В. Крупіна, А. Лукашенка, Л. Ноздріної, М. Паладій, І. Плікус, С. Писаренко, Т. Смовженко, А. Толстих, В. Шинкаренко.

Серед закордонних вчених теоретичні та прикладні аспекти організації проведення моніторингу та контролю в державному управлінні досліджено у наукових працях: Л. Віліс, Г. Гольдштейна, М. Гольдштейна, А. Гоне, П. Друкера, Р. Лахей, К. Маккей, С. Маннілі, Н. Реймерса, Р. Кароліно та інших.

Система громадського моніторингу та контролю наразі не виконує покладених на неї завдань. Серед причин такого стану справ є відсутність ефективної стратегії розвитку громадського моніторингу та контролю, а також наявність постійних змін та брак стандартизованої системи моніторингу та контролю в Україні. Виходячи з цього, постає потреба побудови прозорої системи моніторингу та контролю через активацію взаємовідносин з громадськістю, структурування функціональних обов'язків між владою та громадськими об'єднаннями. Створення ефективної та дієвої моделі державного управління в Україні потребує таких змін, які здатні відповідати європейським стандартам, зокрема в частині розвитку системи регулювання, в основі якої - встановлення прозорого зворотного зв'язку влади з громадськістю, побудова системи достовірного оцінювання фактично за результатами роботи, виявлення відхилень з метою попередження небажаних наслідків в суспільстві.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування теоретико-методичних підходів та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління на основі визначення його видів, методів та технологій з урахуванням необхідної взаємодії державної влади та громадських організацій.

Поставлена мета передбачає вирішення наступних задач:

- проаналізувати генезис категорії громадського моніторингу та контролю, уточнити категорійно-понятійний апарат дослідження;
- систематизувати методи громадського моніторингу та контролю в системі державного управління;
- визначити особливості механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління;
- розробити концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю в умовах реформування системи державного управління;
- запропонувати вдосконалення правового механізму щодо закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та державною владою;

- внести науково-практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління відповідно стандартів Європейського Союзу.

*Об'єктом дослідження* є процес розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління.

*Предметом дослідження* обрано теоретико-методичні підходи та практичні засади вдосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління.

*Методи дослідження.* У дисертаційній роботі використано такі загальнонаукові та спеціальні методи: системний підхід - для визначення системного характеру громадського моніторингу та контролю в державному управлінні на основі узагальнення їх видів; синергетичний підхід - для визначення актуальності та взаємозв'язку методів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління з їх задачами, принципами та функціями; історико-логічний та ретроспективний аналіз - для визначення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління з точки зору технологій, що забезпечують їх ефективність; метод компаративного аналізу - для визначення підходів до діагностики громадського моніторингу та контролю як системи в державному управлінні на засадах їх комплексності та взаємозв'язку відносно механізмів їх реалізації; кількісний і якісний підходи та метод порівняльного і комплексного аналізу - для визначення результатів діяльності органів виконавчої влади; метод, що орієнтований на результат, та метод аналізу - для визначення ефективності, результативності організаційного, правового, ресурсного (з його компонентами: кадровим, фінансовим, інформаційним, соціальним) механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління.

Інформаційною базою дослідження стали праці відомих вітчизняних і закордонних дослідників, монографії, наукова література з питань теорії та практики державного управління у сфері моніторингу та контролю, публікації в періодичних виданнях, довідкова література, матеріали наукових центрів та інститутів, нормативно-правові акти України, офіційні матеріали Державного комітету статистики, міністерств і відомств, результати досліджень, проведених науковими організаціями в Україні, а також безпосередньо автором.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Основний науковий результат дисертаційної роботи полягає в обґрунтуванні та подальшому розвитку теоретико-методичних підходів, а також практичних рекомендацій удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління, що спрямовано на визначення його видів, методів та технологій з урахуванням необхідної взаємодії державної влади та громадських організацій.

Цей результат розкривається в наступних положеннях:

*удосконалено:*

- концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю в умовах реформування системи державного управління на основі розробки формалізованого індикатора ступеня важливості проблем в зазначеній сфері за трьома рівнями (термінові, в перспективі на рік, стратегічні або довгострокові), застосування якого спрощує процедури виявлення, корегування та усунення перешкод: на 1 рівні – асиметрії системи та відхилень в періодичності зворотного зв'язку, відсутності або слабкості методології; на 2 рівні – структурно-функціональних відхилень в системі; на 3 рівні – ресурсному забезпеченні переходу до ефективних механізмів громадського моніторингу та контролю;

- підхід до впровадження механізму закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади в системі державного управління через правове врегулювання щодо розширення повноважень інститутів громадянського суспільства (системи вимог; контактних відносин; введення додаткових важелів впливу на основі щомісячного звітування, створення координаційних центрів, реагування правоохоронних органів на результати громадського моніторингу та експертизи з приводу бездіяльності органів державної влади або їх неправомірних дій; посилення відповідальності органів державної влади за результатами перевірок, отримання прозорого та відкритого публічного управління за рахунок стратегії сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства) з метою впровадження рецептивної моделі публічного управління;

- наукові засади реалізації механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки стратегії інституціоналізації громадського моніторингу та контролю в системі державного управління через створення та забезпечення діяльності інституту з проведення громадських експертиз на принципах: незалежності; конкуренції; оцінки експертного потенціалу; взаємодії інституту на національному та міжнародному рівнях в горизонтальній та вертикальній системі координат; досягнення максимального синергетичного ефекту за рахунок мінімізації асиметрії даних;

*дістали подальшого розвитку :*

- категоріально-понятійний апарат державного управління щодо визначення громадського моніторингу та контролю на основі аналізу генезису зазначених категорій, яке на відміну від існуючих, включає інтерпретацію визначення громадський моніторинг в умовах рецептивної моделі публічного управління, як комплексу спостереження за певним об'єктом, збором та узагальненням інформації з метою прогнозування його стану та корегування дій для мінімізації негативних наслідків, а також, для інформування громадськості та налагодження зворотного зв'язку з метою здійснення суспільних проектів, оцінки програм або вироблення політики відповідно до сучасного запиту громадянського суспільства;

- систематизація методів громадського моніторингу та контролю в сфері державного управління, відмінність якої від інших базується на підході

забезпечення такого взаємозв'язку функцій, завдань та принципів, який здатен забезпечувати спільність інтересів органів державної влади в реалізації громадського моніторингу та контролю через застосування запропонованих методів: опитування, спостереження, аналізу та регулярної звітності, зіставлення.

- методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю в системі державного управління на регіональному рівні, які на відміну від існуючих орієнтовані на стандартизацію процесу проведення моніторингу та контролю, визначають послідовність етапів проведення громадського моніторингу та контролю з урахуванням особливостей відповідних механізмів в системі державного управління, а саме: визначення основних елементів; орієнтованість на ключові завдання; формування основних та другорядних цілей для проведення якісної оцінки та надання експертних пропозицій; оцінку ефективності прийнятих рішень; оцінку поточного результату реалізації рішення; формування системи нівелювання відхилень; розробку пропозицій з корегування процесу роботи; відповідальність за порушення; попередження, виявлення та ліквідацію можливих порушень законодавства або прав громадян; формування звіту щодо кінцевого результату; оприлюднення результатів; інформування громадськості щодо отримання зворотного зв'язку з боку державної влади.

**Практичне значення одержаних результатів** В дисертаційній роботі сформульовані теоретичні положення та обґрунтовані науково-практичні рекомендації, які спрямовані на удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління. Ідеї та висновки роботи можуть бути використані органами державної влади та громадськими організаціями при формуванні положень та рекомендацій щодо удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління України.

Практичні результати, що наведені у роботі, використані Управлінням Пенсійного фонду України у м. Краматорську при обґрунтуванні пропозицій щодо реалізації процесу взаємодії з громадськими організаціями, соціальними партнерами, спрямованих на вдосконалення процесу зворотного зв'язку у сфері комунікаційних відносин управління Пенсійного фонду України у м. Краматорську та громадських організацій, соціальних партнерів, на основі здійснення моніторингу громадської думки для визначення основних пріоритетів, а також забезпечення системного діалогу для розвитку партнерських відносин та подальшого активного співробітництва, з метою поліпшення системи надання послуг (довідка від 25.06.2015 р.); Департаментом внутрішньої політики Донецької обласної державної адміністрації при удосконаленні взаємодії з інститутами громадянського суспільства (довідка № 6/01-125 від 15.06.2015 р.); Громадською організацією «Бусел», яка у своїй поточній діяльності використовує пропозиції дисертанта щодо мінімізації проблем при використанні моніторингу та контролю, обрання системи показників з урахуванням можливих ризиків та відносної складності

методів вимірювання, що сприяє отриманню більш точної інформації, формуванню збалансованого та ефективного портфелю проектів і пропозицій організації (довідка №1 від 14.08.2015 р.); в навчальному процесі Академії муніципального управління при підготовці навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» (довідка № 01-75-1 від 18.02.2016 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Теоретичні напрацювання, практичні рекомендації, висновки та пропозиції, які отримані в ході дисертаційного дослідження, розроблені здобувачем самостійно. Особистий внесок автора у спільних публікаціях з співавторами вказано у списку наукових праць за темою роботи. У роботі не використано ідей та розробок, які належать співавторам.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та результати дисертації були представлені й обговорювались на українських і міжнародних конференціях, круглих столах та семінарах, зокрема: «Політика корпоративної соціальної відповідальності в контексті сталого соціально-економічного розвитку» (м. Донецьк, 2013); «Проблеми становлення та реалізації соціальної відповідальності» (м. Донецьк, 2013); «Науково-прикладні засади формування комунікативної політики органів державного управління та громадянського суспільства: управлінський та правовий аспекти» (м. Донецьк, 2013); «Регіональний розвиток – основа розбудови української держави» (м. Донецьк, 2013); «Менеджмент XXI століття: нові виклики, практика, інновації» (м. Донецьк, 2014); «Актуальні проблеми світової і національної економіки в умовах глобалізації» (м. Одеса, 2014); «Сучасний стан розвитку економічних та інноваційно-інвестиційних процесів в країнах СНД» (м. Одеса, 2014); «Перспективи стабільного економічного розвитку та економічної безпеки України та її регіонів» (м. Ужгород, 2015); «Модернізація національної економіки: зміни в умовах кризи» (м. Херсон, 2015).

**Публікації.** За темою дисертації опубліковано 13 публікацій, загальним обсягом 5,3 обл. вид. арк., з них 6 статей у наукових фахових виданнях України та інших держав, 7 тез доповідей.

**Структура й обсяг роботи.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації – 250 сторінок. Основний зміст становить 210 сторінок. Список використаних джерел складається з 229 джерел на 25 сторінках, додатки на 15 сторінках. Робота містить 7 рисунків, 14 таблиць.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано сутність та стан науково-практичних питань, що вирішуються, актуальність обраної теми; визначено мету й завдання дослідження, наукову новизну; встановлено об'єкт, предмет та методи дослідження; сформульовано практичне значення отриманих результатів.

У **першому розділі** – «Теоретичні засади громадського моніторингу та контролю в системі державного управління» - проаналізовано генезис категорій громадського моніторингу та контролю; досліджено категоріально-

понятійний апарат державного управління щодо визначення громадського моніторингу та контролю; запропоновано систематизацію методів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління; представлено методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю на регіональному рівні з урахуванням особливостей відповідних механізмів в системі державного управління.

Дослідження сучасних зарубіжних та вітчизняних науково-теоретичних підходів до визначення термінів моніторингу та контролю дозволило встановити, що серед науковців немає єдиних поглядів щодо змісту їх видів, методів та технологій. У дисертації різні підходи до розуміння сутності моніторингу та контролю систематизовано з точки зору необхідності урахування та забезпечення ефективної взаємодії державної влади та громадських організацій в системі державного управління. В результаті встановлено, що в умовах реформування системи державного управління та переходу до більш ефективної системи публічного управління, яка відповідає європейському рівню та здатна забезпечити формування рецептивної держави, актуалізуються питання взаємодії інститутів державної влади, місцевого самоврядування та громадського суспільства. Виявлено, що в рецептивній державі адміністрація не розглядає громадян тільки як виборців, платників податків і споживачів, які вибирають для себе ті чи інші служби на основі наданої інформації. Рецептивна держава розглядає громадян як активних членів суспільства, що володіють правами та обов'язками, мають відкритість публічної адміністрації, насамперед для того, щоб дати можливість увійти в процес вироблення публічного рішення через посилення засобів впливу, які перетворюють простих громадян в уповноважених. Сформовано визначення громадського моніторингу в умовах рецептивної моделі публічного управління.

Визначено, що модель державного управління визначає структуру та склад суб'єктів та об'єктів громадського моніторингу та контролю, їх функції та завдання. Визначені завдання громадського моніторингу та контролю та досліджено принципи, основними з яких є об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, незалежність.

Виявлено, що розвиток громадського контролю пройшов два повномасштабні етапи, які умовно можна поділити на громадський контроль за радянських часів та етап його сучасного розвитку в Україні. Визначено, що особливістю громадського контролю першого етапу було право контролю за використанням державного бюджету країни, що обумовлювало переваги такої системи в умовах адміністративно-командного управління. Водночас, в умовах формування демократичної держави, перехід до вироблення механізмів залучення громадян до обговорення політичних рішень та стандартизації процедур громадського моніторингу та контролю інститутів громадського суспільства не був завершений. Повільне формування громадського моніторингу та контролю в Україні, зокрема, стало наслідками ліквідування комплексу опорних елементів та незавершеністю розбудови правової бази

громадського контролю, що обумовило його рекомендаційний характер. Негативним результатом зазначених процесів стало зниження довіри громадськості до органів державної влади.

Обґрунтовано, що відсутність у законодавстві детального визначення моніторингу та контролю, а також вимог щодо експертного рівня інститутів громадянського суспільства значно погіршують результат від їх застосування.

Обґрунтовано, що вдосконалення громадського моніторингу та контролю здійснюється в контексті необхідності підвищення ефективності між секторальної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, а також забезпечення систематизації методів контрольної діяльності.

Запропоновано систематизацію методів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління, відмінність якої від інших базується на підході забезпечення такого взаємозв'язку функцій, завдань та принципів, який здатен забезпечувати спільність інтересів органів державної влади в реалізації громадського моніторингу та контролю через застосування запропонованих методів серед яких: метод опитування, спостереження, аналізу та регулярної звітності, зіставлення.

Встановлено, що формування мети громадського моніторингу та контролю відбувається під впливом відповідних чинників, а саме: реорганізації контролюючих органів; перегляду функцій; створення нових антикорупційних органів; забезпечення гласності та підзвітності.

З'ясовано, що в умовах переходу до європейських стандартів головними завданнями громадського моніторингу та контролю стають попередження корупції та витоку фінансових ресурсів з країни, протидія слабкій ефективності та бюрократизації системи державного управління; встановлення необхідного рівня підзвітності та гласності державного управління; посилення ланцюгових зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. Виявлено, що найбільш ефективною та універсальною є концепція «управління за цілями», яка характеризується обов'язковою постановкою завдань та цілей, передбаченням прогнозованих результатів та акцентуванні окремої уваги на соціальних та економічних очікуваннях громадськості від інститутів публічного управління як рівноправних партнерів державних установ в процесі діалогу держави та суспільства.

Встановлено, що особливістю механізмів громадського моніторингу та контролю виступає орієнтація на виконання поставлених задач та цілей органами державного управління, що стосуються суспільно важливих проектів та політичного вектору держави. З'ясовано, що сучасні методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю не сприяють створенню зазначених умов в наслідок відсутності стандартизації процесу та наявності системи основних показників та закріплення етапів, що є основними чинниками, які перешкоджають ефективній реалізації громадського моніторингу та контролю в Україні.



Запропоновано методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю в системі державного управління на регіональному, які на відміну від існуючих орієнтовані на стандартизацію процесу проведення моніторингу та контролю, визначають послідовність етапів проведення громадського моніторингу та контролю з урахуванням особливостей відповідних механізмів в системі державного управління.

**У другому розділі – «Оцінка стану використання громадського моніторингу та контролю в системі державного управління»** - проведено оцінку використання механізмів громадського моніторингу та контролю в державному управлінні; представлено концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю в умовах реформування системи державного управління на основі розробки формалізованого індикатора ступеня важливості проблем в зазначеній сфері за трьома рівнями; проаналізовано сучасний стан взаємодії органів державної влади з громадським суспільством.

Встановлено, що використання моніторингу та контролю в системі державного управління ускладнюється через низку проблем, таких як: відсутність чіткої нормативно-правової бази; браку стандартизованої системи показників моніторингу; наявності слабкої взаємодії між громадськими організаціями та державою; ускладненою процедурою доступу до важливої інформації; чинною системою звітності органів державного управління, яка, переважною більшістю, не забезпечує реального виконання ними своїх функцій.

Визначено, що забезпечення ефективної взаємодії громадськості з центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями сприяє ефективному функціонуванню громадського моніторингу та контролю. Прес-конференції, організація інтерв'ю з керівництвом органів виконавчої влади у засобах масової інформації та брифінги є основними формами підготовки та оприлюднення інформації щодо взаємодії органів влади з громадськістю. Дослідження українських науковців сходяться у своїх звітах з тим, що близько 50-60% органів виконавчої влади не оприлюднюють звіти результатів громадських консультацій та обговорень стосовно включення зауважень у проекти рішень. Виявлено слабкий вплив громадських організацій на політичну, соціальну, економічну ситуацію в країні. Близько 65% зареєстрованих громадських організацій за останній рік не здійснювали жодних дій та не брали участь у важливих для країни проектах, а більше ніж 40% існують лише на папері.

Розроблено концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки формалізованого індикатора ступеня важливості проблем в зазначеній сфері за трьома рівнями (термінові, в перспективі на рік, стратегічні або довгострокові), застосування якого спрощує процедури виявлення, корегування та усунення перешкод. Ступінь важливості проблеми встановлюється за такою формулою:

$$C_B = \frac{\sum X_i}{n}$$

де  $C_B$  – ступінь важливості;

$\sum X_i$  – сума оцінок ступеня важливості проблеми наданих всіма експертами;

$X_i$  - оцінка, яка надана  $i$  - м експертом;

$n$  – кількість експертів.

На основі розрахунків проблеми проранжовано наступним чином: до 1-го рівня входять - недосконалість та асиметрія даних, вплив зовнішніх факторів, зворотний зв'язок, проблеми методології, проблеми періодичності, перевірку переважно найкращих ланок державної влади; 2-й рівень включає - проблему часового лагу, дублювання функцій, проблему вибору індикаторів, структуру звітності отриманих результатів, переважно формальний підхід до моніторингу та контролю, правове забезпечення системи моніторингу та контролю; 3-й рівень включає - матеріальне заохочення та соціальний захист посадових осіб державних контролюючих органів, проблему громіздкої структури контролюючих органів, переважно рекомендаційний характер громадського моніторингу та контролю, застарілість організаційних механізмів, слабку взаємодію громадських організацій та влади, неефективний механізм забезпечення незалежності органів, які проводять моніторинг та контроль.

Обґрунтовано, що громадський контроль є складовою частиною ефективного публічного управління в провідних країнах світу. Виявлено, що громадський моніторинг та контроль в Україні, на відміну від країн ЄС, не закріплений як дієва владна технологія. Оскільки в Україні дієвим видом громадського моніторингу та контролю виступає інститут громадської експертизи, є підстави удосконалити даний інститут до сучасного європейського рівня. Основними критеріями для модифікування запропоновані: розвиток законодавчої бази стосовно питань громадського моніторингу, контролю та експертизи; розвиток інститутів громадянського суспільства; встановлення взаємної довіри з боку органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Визначені також стратегічні напрями співпраці громадськості та державної влади, представлена модель ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади з громадськими організаціями, що спрямована на вдосконалення процесу зворотного зв'язку у сфері контактних відносин органів виконавчої влади та організацій громадянського суспільства через здійснення моніторингу громадської думки для визначення позиції різних соціальних груп населення, а також забезпечення системного діалогу для розвитку подальшого активного співробітництва та партнерських відносин, що в перспективі поліпшує систему надання соціальних послуг.

**У третьому розділі – «Шляхи вдосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в державному управлінні» -** обґрунтовано необхідність адаптації зарубіжного досвіду для вдосконалення механізмів моніторингу та контролю в державних організаціях, на основі якого запропоновано підхід до впровадження механізму закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади; розроблено науково-практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів громадської експертизи, моніторингу та контролю в системі державного управління.

Виявлено, що одним з основних недоліків сучасної управлінської системи в Україні є непослідовність дій до впровадження реформ, часті зміни політичного вектору, а також консервативний підхід порівняно з бюрократією, який укорінився в державних установах та місцевих адміністраціях України. Соціологічні опитування свідчать про поступове зниження громадської активності. Більш ніж 80% громадян не залучені до активної громадської діяльності. Розроблений підхід до впровадження механізму закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади в системі державного управління.

Встановлено, що результативна діяльність публічної адміністрації є основою ефективного управління. Основою результативної діяльності є якість наданих громадянам послуг. Виявлено, що участь громадян у розробці або доопрацюванні стандартів надання послуг ефективно впливає на якість. На основі критичного аналізу сучасних зарубіжних моделей ефективності приватних організацій визначено, що за умов належної адаптації, що враховує відмінності між публічним і приватним секторами, моделі ефективності можна застосовувати в публічному секторі України. Розроблено модель визначення ефективності діяльності публічних адміністрацій (рис. 1).

Виявлено, що однією з основних проблем законодавства щодо громадських експертиз є відсутність вимог стосовно рівня та кваліфікації фахівців, які можуть проводити експертизу, а також відсутність конкуренції, що несе ризики некваліфікованого або фіктивного виконання експертизи. Встановлено, що одним з ризиків при формуванні нової системи державного управління є консерватизм, який притаманний органам державної влади, зокрема працівники не завжди готові до сприйняття змін, тому реформування потребує поступового впровадження з метою адаптації до можливих перетворень. Виявлено, що основною загрозою може стати неналежний рівень публічності, тобто закритість багатьох даних для проведення експертиз. Запропоновано науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів громадської експертизи, моніторингу та контролю в системі державного управління.

Розроблено та представлено наукові засади реалізації механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки стратегії інституціоналізації громадського моніторингу та контролю в системі державного управління через створення та забезпечення діяльності інституту з

проведення громадських експертиз на принципах: незалежності; конкуренції; оцінки експертного потенціалу; взаємодії інституту на національному та міжнародному рівнях в горизонтальній та вертикальній системі координат; досягнення максимального синергетичного ефекту за рахунок мінімізації асиметрії даних.



Рис. 1. Модель визначення ефективності діяльності публічних адміністрацій

Однією з переваг є запропонована організаційна структура щодо проведення експертиз. Дана структура дозволяє: підвищити відповідальність керівника за кінцевий результат діяльності, що зводить до мінімуму ймовірність безвідповідального ставлення до проведення експертизи, як з боку керівної ланки, так і з боку експертних груп; утворити систему єдності та чіткості щодо поставлених завдань; зводити нанівець можливе дублювання функцій та дає можливість більш раціонально використовувати час та ресурси; досягти високого рівня стандартизації управління.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних підходів та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів моніторингу та контролю в системі державного управління. Результати дисертаційного дослідження дають змогу зробити такі висновки:

1. Проаналізовано генезис категорії громадського моніторингу та контролю, уточнено категорійно-понятійний апарат дослідження. Встановлено, що ефективність громадського моніторингу та контролю визначається додержанням відповідних вимог щодо експертного рівня інститутів громадянського суспільства, їх взаємодії з органами публічної влади. Визначено, що громадський моніторинг є комплексом спостереження за певним об'єктом, збором та узагальненням інформації з метою прогнозування його стану й корегування дій для мінімізації негативних наслідків, а також, для інформування громадськості та налагодження зворотного зв'язку з метою здійснення суспільних проектів, оцінки програм або вироблення політики відповідно до сучасного запиту громадянського суспільства.

2. Запропоновано систематизацію методів громадського моніторингу та контролю в сфері державного управління, що в перспективі забезпечить зацікавленість органів державної влади у проведенні такого роду діяльності, а як наслідок забезпечить обопільний інтерес з інститутами громадянського суспільства стосовно суспільно важливих питань. Така систематизація базується на підході забезпечення такого взаємозв'язку функцій, завдань та принципів, який здатен забезпечувати спільність інтересів органів державної влади в реалізації громадського моніторингу та контролю, за рахунок зміцнення зв'язків інститутів громадянського суспільства та державної влади та передбачає застосування запропонованих методів: методу опитування - завданням якого є розроблення аргументованих висновків (базується на принципі гласності та основною функцією виступає зворотний зв'язок); методу спостереження - завданням якого є виявлення недоліків (базується на принципі систематичності та застосовується з метою корегування можливих недоліків); аналізу та регулярної звітності - завданням якого є оцінка ефективності організації (базується на принципах об'єктивності та регулярності, де основною функцією є стимулююча); методу зіставлення - його завданням є аналіз відповідності соціальних проектів та програм законним інтересам громадян, основною функцією є діагностична (базується на принципі цілеспрямованості).

3. Встановлено, що особливістю механізмів громадського моніторингу та контролю виступає орієнтація на виконання поставлених задач та цілей органами державного управління, що стосуються суспільно важливих проектів та політичного вектору держави. З'ясовано, що ефективній реалізації громадського моніторингу та контролю в Україні заважає проблема відсутності стандартизації процесу, системи основних показників, закріплення етапів

проведення громадського моніторингу та контролю. Для успішної реалізації громадського моніторингу та контролю запропоновано методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю на регіональному рівні, який буде направлений на стандартизацію процесу проведення моніторингу та контролю, визначаючи послідовність етапів з урахуванням особливостей відповідних механізмів в системі державного управління, а саме: визначення основних елементів, орієнтованість на ключові завдання, формування основних та другорядних цілей для проведення якісної оцінки та надання експертних пропозицій, оцінку ефективності прийнятих рішень, оцінку поточного результату реалізації рішення, формування системи нівелювання відхилень, розробка пропозицій з корегування процесу роботи, відповідальність за порушення, попередження, виявлення та ліквідації можливих порушень законодавства або прав громадян, формування звіту щодо кінцевого результату, оприлюднення результатів, інформування громадськості щодо отримання зворотного зв'язку з боку державної влади.

4. Розроблено концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки формалізованого індикатора ступеня важливості проблем в зазначеній сфері за трьома рівнями, які виділено з огляду на часовий проміжок: термінові; в перспективі на рік; стратегічні або довгострокові. Доцільно використовувати даний індикатор при формуванні плану заходів щодо реформування системи державного управління України, а також використання її окремих елементів для точкового налагодження роботи відділів державних адміністрацій. Завдяки цьому можливо мінімізувати ризики та більш вагомо впливати на процес прийняття рішень. Застосування даного індикатора спрощує процедури виявлення, корегування та усунення перешкод та дає можливість отримати точну та прозору оцінку щодо поточного стану об'єкту.

5. Розроблена модель визначення ефективності публічних адміністрацій, за якою ефективність діяльності публічних адміністрацій оцінюється за двома показниками, зокрема перший - зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на результат, для отримання інформації про те, наскільки повно та доцільно вони використовуються. До зовнішніх відносяться: економічні умови, закони та нормативні акти, політика, соціокультурні фактори, до внутрішніх відносяться: структура адміністрації, ресурси адміністрації, планування, організаційні процеси, керівництво адміністрації. Другий показник - зворотний зв'язок, який надає реальне відображення щодо змісту виконаних обов'язків та забезпечує обмін інформацією в умовах низького рівня взаємодії органів виконавчої влади та громадськості. Виявлено, що зворотний зв'язок є дуже вагомим показником завдяки відображенню настрою та задоволеності населення. Критеріями даного показника є: реакція суспільства на оприлюднення статистичних звітів, відгук громадян щодо якості наданих органами державної влади послуг, опитування громадської думки, спільні консультації та слухання.

6. Запропоновано підхід до впровадження механізму закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади в системі державного управління через правове врегулювання щодо розширення повноважень інститутів громадянського суспільства з метою впровадження рецептивної моделі публічного управління, який включає такий комплекс вимог: створення та впровадження радикальних змін до існуючого законодавства, яке стосується діалогу, консультацій та відкритих обговорень з громадськістю або формування та реалізації стратегії державного розвитку; удосконалення заходів моніторингу та контролю з приводу дотримання Європейських стандартів щодо реалізації конкретних політичних рішень органами державної влади; розробка та забезпечення рішення щодо посилення відповідальності за порушення Європейських стандартів; щомісячне звітування органами державної влади результатів діалогу та консультацій з громадськими організаціями; створення координаційних центрів; впровадження дієвої системи моніторингу та контролю з приводу реагування правоохоронних органів на результати громадського моніторингу та експертизи з приводу бездіяльності органів державної влади або їх неправомірних дій чи корупції; забезпечити відкритість та своєчасне надання інформації організаціям громадянського суспільства з приводу проектів рішень по суспільно важливим питанням; розробити стандартизовану систему надання громадянами пропозицій стосовно конкретних політичних рішень та закріплення її в законодавстві України; розробити веб-сайт (з можливістю форум обговорення) для оприлюднення результатів з урахуванням або відхиленням громадських пропозицій по конкретним політичним рішенням.

7. На основі проведеного дослідження запропоновано такі науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів громадської експертизи, моніторингу та контролю:

– Кабінету Міністрів України внести зміни до постанови № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»: пункт 3 Постанови КМУ подати у такій редакції: «Органам місцевого самоврядування під час проведення громадської експертизи їх діяльності керуватись затвердженим цією постановою порядком»; до пункту 3 Порядку додати положення щодо системи обґрунтування необхідності громадської експертизи інститутами громадянського суспільства, сприяння електронним запитам щодо громадської експертизи; внести пункт щодо експертного рівня інститутів громадянського суспільства та обов'язку щодо надання ними пропозицій за результатами експертизи;

– місцевим органам виконавчої влади забезпечити організаційний механізм спільного формування матеріалів для громадської експертизи, моніторингу та контролю з інститутами громадянського суспільства шляхом затвердження у своєму регламенті пункту щодо включення інститутів громадянського суспільства до складу робочих груп з цього питання.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Статті в наукових фахових виданнях України та інших держав

1. Березовський Д.О. Теоретичні основи сутності внутрішнього контролю в державних організаціях / Д. О. Березовський, А. А. Халецька // Менеджер: Вісник Донецького державного університету управління. – 2013. – №2 (64). – С. 128–133. *Особистий внесок: ідея написання статті, аналіз та обробка матеріалу, формулювання висновків.*
2. Березовський Д. О. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю [Електронний ресурс] / Д. О. Березовський. // Державне управління удосконалення та розвиток. – 2013. – № 6. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=6&y=2013>
3. Березовський Д. О. Громадський моніторинг органів державного управління та державної влади як одна з форм реалізації громадянської соціальної відповідальності населення / Д. О. Березовський, А. А. Халецька. // Вісник Академії митної служби. Серія: Державне управління. – 2013. – №2 (9). – С. 99–103. *Особистий внесок: ідея дослідження та написання статті, збір, методологія аналізу матеріалу, формулювання висновків.*
4. Березовский Д. О. Общественный и правовой мониторинг как форма контроля за деятельностью органов государственного управления / Д.О. Березовский // Збірник наукових праць ДонДУУ: Сучасні тенденції державного управління в умовах соціально-економічного розвитку. Серія Державне управління. – Т. XV, Вип. 286. – Донецьк: ДонДУУ, 2014. – С. 18-28.
5. Березовський Д. О. Аналіз основних проблем при використанні моніторингу та контролю в системі державного управління / Д. О. Березовський // Інвестиції: Практика та досвід. – 2015. – №4. – С. 154–156.
6. Березовский Д. О. Анализ реализации мониторинга и контроля в государственном управлении / Д. О. Березовский // Зиновьевские студии: научное издание. – Москва: «Базил», 2013. – №4. – С. 148–156.

### Тези конференцій

7. Березовський Д. О. Прогнозування та моніторинг громадянського суспільства як засіб розвитку соціального партнерства / Д. О. Березовський // Політика корпоративної соціальної відповідальності в контексті сталого соціально-економічного розвитку : Матеріали I міжнародної науково-практичної конференції (5.12.2013-6.12.2013) / За заг. ред. В.В. Дорофієнко, О.В. Петренко. –Донецьк: Донецький державний університет управління, Секція 5, 2013. – С. 29–30.
8. Березовский Д. О. Анализ основных проблем при использовании мониторинга и пути их преодоления в системе государственного управления /



Д. О. Березовский. // Регіональний розвиток – основа розбудови української держави: Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (4.04.2014-5.04.2014) / За заг. ред. В.В. Дорофієнко, Л.С. Ключової, З.І. Моїсеєнко. – Донецьк: Донецький державний університет управління, 2014. – С. 10–13.

9. Березовский Д. О. Использование зарубежного опыта для формирования социально-эффективной государственной политики / Д. О. Березовский, Ю. Ю. Томчак // Менеджмент XXI століття: нові виклики, практика, іновачії: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих вчених (16.05.2014) / За заг. ред. В.В. Дорофієнко, А.С. Кумачової, Ю.О. Мартиненко. – Донецьк: Донецький державний університет управління, у 2-х томах, Т. 2, 2014. – С. 74–76. *Особистий внесок: збір та обробка матеріалу, взяв участь у формулюванні висновків.*

10. Березовський Д. О. Актуальні проблеми фінансового контролю в системі державного управління / Д. О. Березовський // Актуальні проблеми світової і національної економіки в умовах глобалізації: Збірник тез наукових робіт учасників Міжнародної науково-практичної конференції (21.02.2014-22.02.2014) / ГО «Центр економічних досліджень та розвитку». – Одеса: ЦЕДР, у 2-х частинах, Ч. 2, 2014. – С. 90–92.

11. Березовський Д. О. Використання зарубіжного досвіду з проведення моніторингу та контролю для попередження та запобігання кризових ситуацій в системі державного управління України / Д. О. Березовський // Сучасний стан розвитку економічних та іновачійно-інвестиційних процесів в країнах СНД : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (4.04.2014-5.04.2014) / Відп. за випуск С.О. Якубовський; ОНУ імені І.І. Мечнікова. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 52–55.

12. Березовський Д. О. Розширення можливостей впливу громадян на прийняття політичних рішень / Д. О. Березовський // Матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (08.05.2015) / За заг. ред.: М.М. Палінчак, В.П. Приходько – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», у 3-х частинах, Ч. 2, 2015. – С. 96–99.

13. Березовський Д. О. Взаємодія влади з громадськістю як один з шляхів до створення ефективної держави / Д. О. Березовський // Модернізація національної економіки: зміни в умовах кризи. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (15.05.2015-16.05.2015) / ред. кол.: К.С. Шапошников [та ін.]. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 131–133.

## АНОТАЦІЇ

**Березовський Д.О. Вдосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління України. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. - Академія муніципального управління. – Київ, 2016.

У дисертації досліджені теоретичні основи громадського моніторингу та контролю в системі державного управління. Наукова робота присвячена обґрунтуванню теоретико-методичних підходів та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі державного управління на основі визначення його видів, методів та технологій з урахуванням необхідної взаємодії державної влади та громадських організацій.

Проаналізовано генезис категорії громадського моніторингу та контролю та уточнено категорійно-понятійний апарат дослідження. Представлено систематизацію методів громадського моніторингу та контролю в сфері державного управління. Представлено методичні підходи до проведення громадського моніторингу та контролю в системі державного управління на регіональному рівні. Визначені механізми громадського моніторингу та контролю. Розроблено концептуальні положення розвитку механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки формалізованого індикатора ступеня важливості проблем в зазначеній сфері за трьома рівнями (термінові, в перспективі на рік, стратегічні або довгострокові). Запропоновано підхід до впровадження механізму закріплення партнерського статусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади в системі державного управління. Розроблено та представлено наукові засади реалізації механізмів громадського моніторингу та контролю на основі розробки стратегії інституціоналізації громадського моніторингу та контролю.

**Ключові слова:** громадський моніторинг та контроль, державне управління, механізми державного управління, публічне управління, громадські об'єднання, ефективність, громадська експертиза.

**Березовский Д.О. Совершенствование механизмов общественного мониторинга и контроля в системе государственного управления Украины. – Рукопись.**

Диссертация на соискание учёной степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Академия муниципального управления. – Киев, 2016.

В диссертации проведено исследование теоретических основ общественного мониторинга и контроля в системе государственного управления. Научная работа посвящена обоснованию теоретико-методических

подходов и разработке практических рекомендаций относительно усовершенствования механизмов общественного мониторинга и контроля в системе государственного управления на основе определения его видов, методов и технологий с учётом необходимого взаимодействия государственной власти и общественных организаций.

Проанализирован генезис категории общественного мониторинга и контроля и уточнен категориально-понятийный аппарат исследования. Представлены методические подходы к проведению общественного мониторинга и контроля в системе государственного управления на региональном уровне, которые в отличие от существующих ориентированы на стандартизацию процесса проведения мониторинга и контроля, определяют последовательность этапов проведения общественного мониторинга и контроля с учетом особенностей соответствующих механизмов в системе государственного управления, а именно: определение основных элементов; ориентированность на ключевые задачи; формирование основных и второстепенных целей для проведения качественной оценки и предоставления экспертных предложений; оценку эффективности принятых решений; оценку текущего результата реализации решения; формирование системы нивелирования отклонений; разработку предложений по корректировке процесса работы; ответственность за нарушение; предупреждение, выявление и ликвидацию возможных нарушений законодательства или прав граждан; формирование отчета по конечному результату; обнародования результатов; информирование общественности о получении обратной связи со стороны государственной власти.

Представлена систематизация методов общественного мониторинга и контроля в сфере государственного управления, отличие которой от других базируется на подходе обеспечения такой взаимосвязи функций, задач и принципов, который способен обеспечивать общность интересов органов государственной власти в реализации общественного мониторинга и контроля за применения предложенных методов: опроса, наблюдения, анализа и регулярной отчетности, сопоставление. Отечественный и мировой опыт свидетельствует, что эффективное использование общественного контроля и мониторинга в системе государственного управления при надлежащей законодательно утверждённой основе является эффективным механизмом обеспечения точности, полноты и качества осуществления публичной власти и местного самоуправления.

Разработана модель определения эффективности публичных администраций, по которой эффективность деятельности публичных администраций оценивается по двум показателям, первый – внешние и внутренние факторы которые влияют на результат, для получения информации насколько полно и целесообразно они используются. К внешним факторам относятся: экономические условия, законы и нормативные акты, политика, социокультурные факторы. К внутренним факторам относятся: структура администрации, ресурсы администрации, планирование, организационные

процессы, руководство администрации. Вторым показателем – обратная связь, которая предоставляет реальное отражение относительно содержания выполненных обязанностей и обеспечивает обмен информацией в условиях низкого уровня взаимодействия органов исполнительной власти и общественности.

**Ключевые слова:** общественный мониторинг и контроль, государственное управление, механизмы государственного управления, публичное управление, общественные объединения, эффективность, общественная экспертиза.

**Berezovsky D. O. Improving the mechanisms of Public monitoring and control in the system of Public Administration in Ukraine. – Manuscript.**

Dissertation on the receipt of scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration, specialty 25.00.02 – Mechanisms of public administration. – Academy of Municipal Administration. – Kiev, 2016.

The thesis deals with the theoretical basis of public monitoring and control in the system of public administration. Scientific work is devoted to study of the theoretical and methodological approaches, as well as to the development of practical recommendations on improvement of mechanisms of public monitoring and control in the system of public administration based on the definition of their types, methods and technologies taking into account the necessary interaction between the state authorities and public organizations.

Analyzed the Genesis of the category of public monitoring and control and specified the categorical-conceptual apparatus of the study. Presented systematization of methods of public monitoring and control in the sphere of public administration. Presents methodological approaches to the conduction of public monitoring and control in the public administration system at the regional level. The mechanisms of public monitoring and control have been defined. Developed conceptual provisions of development of mechanisms of public monitoring and control through the development of a formalised indicator of the degree of importance of the problems in this area at three levels (short-term, in the long term for the year, strategic or long-term). The common assessment of interaction of Executive authorities and the public. Developed and presented scientific basis of implementation of mechanisms of public monitoring and control through the development of a strategy of institutionalization of public monitoring and control.

**Keywords:** public monitoring and control, public administration, mechanisms of public administration, public management, public associations, effectiveness, public examination.