



ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

ЗАГУРСЬКИЙ Олександр Богданович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права та публічного управління ЗВО «Університет Короля Данила»

<https://orcid.org/0000-0003-0797-8864>

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2022.3.30

Стаття присвячена дослідженню особливостей організаційно-правових засад здійснення механізму громадського моніторингу в контексті реформування сучасної системи публічної влади та трансформації інституту публічного управління. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо правової природи механізму громадського моніторингу в парадигмі модернізації системи органів публічної влади. Обґрунтовано, що громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами. Доведено, що присутність в сучасній системі органів публічної влади та управління явищ порушення прозорості процедури ухвалення рішень без дорадчо-консультаційних рішень територіальних громад, впливають на зростання рівня корупційних ризиків в сфері державної служби і, як наслідок, соціального гостро зростає високий ступінь недовіри до державних інституцій.

Ключові слова: держава, державні органи, державна влада, публічне управління, громадський контроль, громадський моніторинг.

Постановка проблеми

Соціальний контроль адміністрації, також відомий як громадський, є елементом зовнішнього контролю за адміністрацією, який певним чином доповнює систему державних установ. Ідеологічною відправною

точкою цього контролю має бути прагнення надати громадянам можливість перевірки та оцінки державного управління, а отже, і конкретного впливу на його функціонування та виконання державних завдань.

Феномен контролю спостерігається в кожній організованій діяльності окремих людей та більших спільнот, до яких, зокрема, належать суспільство та держава. Звідси випливає, що в демократичній правовій державі одним із найважливіших аспектів функціонування публічної влади є її ефективний контроль. Цей контроль був присутній в адміністрації протягом тривалого часу, фактично з самого початку свого формування, і на окремих етапах свого розвитку він мав багатогранний характер.

На сьогоднішній день, громадяни повинні володіти публічною інформацією про стан реалізації публічної влади в державі. Діяльність, ця певною мірою забезпечується доступом до публічної інформації. Доступ до інформації – лише одна з сфер соціального контролю над державними органами. Найважливішим інструментом для громадського контролю діяльності державних органів є ефективна система громадського моніторингу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі проблеми організаційно-правових засад здійснення громадського моніторингу були предметом наукових праць багатьох науковців, таких як В.Б. Авер'янов,

В.Д. Бакуменко, О.А. Дащаківська, А.І. Дешко, В.І. Луговий, В.М. Князев, І.Б. Коліушко, О.Ю. Оболенський, О.В. Ольшанський, А.В. Петриків, І.І. Репін, А.В. Дайнеко, М.О. Лугіна, А.Є. Слівак, Ю.П. Сурмін та ін.

Тим не менше, більшість праць вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків присвячено дослідженню переважно правової природи громадського моніторингу за наданням публічних послуг, співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. В той же час, проблема удосконалення організаційно-правових засад здійснення громадського моніторингу в контексті подальшої реалізації процесів децентралізації є надзвичайно актуальною в сучасних умовах розвитку України і зумовила вибір даної теми дослідження.

Метою даного дослідження є формулювання авторських підходів щодо розуміння організаційно-правових засад здійснення громадського, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення ефективності реалізації громадського моніторингу.

Виклад основних положень

Стратегічні завдання в галузі публічного управління впроваджуються уповноваженими державними органами, обраними безпосередньо чи опосередковано громадянами. Рішення та дії, вжиті державною владою, особливо органами місцевого самоврядування, часто сприяють змінам життя територіальних громад.

Тим не менше, організаційні та юридичні рішення, які приймаються на законодавчому рівні і мають пряме відношення до правозастосовчої сфери публічного управління, не завжди забезпечують ефективну участь громадян у прийнятті конкретних рішень владою, як урядом, так і місцевим самоврядуванням. Як наслідок, трансформаційні зміни соціально-економічного середовища та прогресивний процес глобалізації економіки часто спричиняють конфлікти та непорозуміння між державними органами та громадянами.

«Досвід європейських держав з розвинутою демократією дає змогу громадськості

висловлювати поради, надавати рекомендації, оскаржувати дії посадових осіб публічної адміністрації, правоохоронних органів, вирішувати питання щодо суспільних умов життя та вдосконалення правового забезпечення громадського життя, інших соціальних, культурних сфер діяльності держави та суспільства» [1, с. 34].

Тому можна припустити, що «основою соціального контролю є діяльність кожного громадянина, що займається його поточними справами. Тільки у фоновому режимі, при соціальному контролі, соціальні організації, які здійснюють загально зрозумілий контроль» [2, с. 362].

У контексті представлених підходів до громадянського контролю слід звернути увагу на інший підхід, представлений П. Штомпеком, який визначає «соціальний контроль адміністрації як сукупність факторів, що формують поведінку особистості в соціально бажаному порядку.

Ці фактори мають два аспекти – статичний та динамічний. Статичний аспект – це соціальна нормативна система, що представляє модель необхідної поведінки. Динамічний аспект – це соціально-репресивний та превентивний ефект, який здійснюється в результаті виявлення розбіжностей між поточною або ймовірною поведінкою особи та вимогами нормативної системи, діями, спрямованими на усунення або зменшення цієї невідповідності» [3, с. 100].

Отже, «громадський контроль адміністрації – це не людина і не установа, це скоріше щось, що відбувається між індивідами, закодовано в наших діях. Незалежно від суб'єктивного та об'єктивного розмаїття визначення соціального контролю в адміністрації, науковець припускає, що «соціальний контроль управління є формою людської діяльності – незалежною від ступеня організованості (індивідуального, групового) та формалізації (формальної, неформальної) – що полягає у дослідженні конкретних сфер соціального життя на межі між громадянами та державою та порівняння фактичного стану в результаті діяльності адміністрації, що представляє державні органи, з бажаним результатом, тобто раніше визна-

ченими прийнятими закономірностями» [3, с. 150].

З іншого боку, у вужчому розумінні соціальний контроль над адміністрацією розглядається через інституційну та правову призму. Отже, як пише Е. Очендовський, «іноді без використання терміна «громадянський контроль» він згадується як контроль, який здійснюється безпосередньо громадянами та їх організаціями та засобами масової інформації, поряд із контролем, що здійснюється державними органами» [2].

На думку Я. Ягельського, «важливо, що окремі терміни соціального контролю зазвичай посилаються на суб'єктивні критерії. Іншими словами, категорію соціального контролю виділяють, в першу чергу, на вказівці суб'єктів, для яких призначені функції контролю, означають здійснення соціального контролю (ці суб'єкти – це фізична особа, групи людей, асоціації осіб, а також характерні інститути» [4].

Якість державних послуг, що надаються місцевим громадам підрозділами державного управління, з особливим акцентом на адмініструванні самоврядування, стає в зрілих демократіях необхідною вимогою до ефективної (з економічної точки зору) та прийнятої жителями та суб'єктами господарювання, що здійснюють свою діяльність.

Через складність поняття державні послуги, що включає адміністративні, соціальні та технічні послуги, можна вказати щонайменше два напрямки аналізу. Перш за все, адміністрація місцевого самоврядування приділяє особливу увагу адміністративним послугам і в цій галузі намагається поліпшити «якість» функціонування офісів. По-друге, жителі інтуїтивно розуміють державні послуги набагато ширше, відносячи їх насамперед до якості їхнього життя в місті.

У цьому контексті покращення якості функціонування публічної адміністрації є важливим саме для себе, оскільки це дозволяє підвищити ефективність та результативність запланованих та реалізованих завдань, а отже, посилити ефекти розвитку місцевого самоврядування. З іншого боку, з точки зору групи користувачів тобто мешканців, соціальних організацій, підприємців, це може посилити відчуття ефективності здій-

снення влади завдяки високій якості надання їм державних послуг, моніторингу якості державних послуг.

«Зрозуміло, що за таких умов трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності, що свідчить про недосконалість чинної системи державного контролю в Україні. Тобто існуюча система державного контролю не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної правової держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого якісного її реформування та постійного спостереження за управлінськими процесами, що відбуваються в її межах» [5, с. 100].

«Найдієвішим інструментом здійснення постійного спостереження за управлінськими процесами у сфері публічної влади в розвинутих країнах світу вважається моніторинг. Етимологічно слово «моніторинг» походить від лат. *monitor* «той, хто нагадує; радник; наглядач»; із *monere* «нагадувати, звертати увагу; перестерігати»» [6, с. 34].

«Закордонні джерела тлумачать цю категорію як процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого – визначити хід виконання та остаточне завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню заданої мети. Моніторинг виявляє проблеми у процесі реалізації завдань, дає змогу вносити вчасні корективи до того, як вони стануть занадто серйозними та некеріваними» [7].

Вітчизняний словник-довідник дає визначення моніторингу як «спеціальної підсистеми системи управління, пов'язаної з отриманням і аналізом інформації щодо певного об'єкта управління» [8].

Узагальнення результатів досліджень зазначеного напрямку дає можливість зробити висновок, що основними елементами моніторингу є спостереження, аналіз, прогноз, оцінювання, розробка рекомендацій, визначення напрямів корегування заходів із виконання програми (проекту) (табл. 1).

Відповідно до проекту Закону України «Про громадський контроль» від 14 квітня 2014 р. № 4697, «громадський моніторинг

Таблиця 1.

Характеристика елементів моніторингу у системі публічного управління [9]

Елемент моніторингу	Характеристика елемента
Спостереження	Сприяє стеженню за соціально-економічними тенденціями в суспільстві
Аналіз	Використовується для зняття синдрому «надлишок даних – недостатність інформації»
Прогноз	Вибір інформації для співставлення фактів та цифр, а також реагування на тривожну «інформаційну сигналізацію»
Оцінювання	Систематичний аудит результатів програм у порівнянні з комплексом явних чи неявних стандартів із метою удосконалення цих програм
Розробка рекомендацій	Внесення пропозицій щодо вирішення існуючих проблем та удосконалення складових управлінської практики
Визначення напрямів корегування заходів із виконання програм (проекту)	Застосування набору інструментів та механізмів через рішення та дії, що мають забезпечити органу влади досягнення наперед заданої мети



Рис. 1. Завдання громадського моніторингу

Примітка: складена автором за [10].

Обговорення, дискусії, актуально

– загальна процедура громадського контролю щодо безперервного регламентованого нагляду суб'єктами громадського контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю суспільним інтересам» [10].

Громадському моніторингу підлягають наступні напрями діяльності об'єктів громадського контролю:

- 1) якість надання адміністративних послуг;
- 2) стан навколишнього природного середовища;
- 3) використання бюджетних коштів;
- 4) реалізація державних, регіональних та галузевих програм [10].

Вважаємо, що у сучасну практику варто впроваджувати саме людиноорієнтований підхід, оскільки він більш відповідає базовим демократичним принципам. Однак при цьому не варто зменшувати оцінювання самими виконавцями, вони на відміну від

споживачів переважно є спеціалістами, знаються на тонкощах процесу. Головне, щоб у своїй діяльності та оцінюванні якості виконавці враховували думку споживачів.

Рейтинг ЦНАП за рівнем інтегрованості послуг зображено на рис. 2.

Однією з першорядних проблем респонденти визначили відсутність належної інформації, складність процедур надання послуг, чималі черги тощо. Відчувається наявність перед місцевим органам влади значної проблеми, що виражається у нестачі прозорих та чітко визначених механізмів налаштування зворотного зв'язку з громадянами.

Говорячи про характерні особливості людино-орієнтованого підходу, варто відмітити, що він полярно протилежний попередньому. Оцінювання результативності механізму надання адміністративних послуг при цьому орієнтовано на підсумковий ре-



Рис. 2. Рейтинг ЦНАП за рівнем інтегрованості послуг

Примітка: складена автором за [11].

зультат, котрим в ідеалі має бути задоволення потреб споживачів послуг.

В свою чергу, А. Є. Слівак, А. І. Дешко пропонують такі заходи для проведення моніторингу надання адміністративних послуг:

1) по-перше, має проводитись соціологічне опитування серед споживачів відносно отриманих адміністративних послуг;

2) по-друге, організація інтерв'ю серед виконавців, котрі безпосередньо приймають участь у процесі надання послуг;

3) по-третє, має проводитись розгляд документів, котрі продукуються під час надання послуг;

4) по-четверте, проведення аналізу інструкцій, відповідно до яких виконавці реалізують свої повноваження з надання послуг;

5) по-п'яте, проведення аналізу ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративних послуг;

6) по-шосте, проведення перевірки норм взаємодії між інституціями, котрі задіяні у процесі надання адміністративних послуг [12-13].

Найбільш важливими методами громадського контролю виступають моніторинг і експертиза. Громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами.

Безперечно, законність стосується будь-якого контролю, оскільки в демократичній правовій державі діяльність усіх органів державного управління повинна відповідати закону. Економіка, як і законність, також є універсальною, оскільки дозволяє перевірити, чи контролюються суб'єкти господарювання, витрачають надані кошти належним чином та відповідно до цілей.

Висновки

Таким чином, зміни у функціонуванні публічного управління в Україні, включаючи, зокрема, необхідність впровадження сучасних методів управління якістю державних послуг (включаючи необхідність їх

моніторингу), зумовлені такими передумовами, як: глобалізація економіки, значне збільшення використання технологій суспільством та організаціями, організаційний тиск на підвищення ефективності та зростаюче усвідомлення необхідності бути орієнтованими на споживача та громадянина при наданні державних послуг.

Тим не менше, присутність в сучасній системі органів публічної влади та управління явищ порушення прозорості процедури ухвалення рішень без дорадчо-консультативних рішень територіальних громад, впливають на зростання рівня корупційних ризиків в сфері державної служби і, як наслідок, соціального гостро зростає високий ступінь недовіри до державних інституцій.

Але в той же час, громадянам слід надати можливість постійно здійснювати громадський моніторинг якості роботи органів публічної влади та публічного управління. В той же час, громадяни не мають можливості безпосередньо особистої перевірки своєї роботи та діяльності підпорядкованих владі громадських організацій. Ці завдання від їх імені виконуються державними органами, які призначаються до цього, які мають відповідні права та інструменти.

Відповідно до цього, на часі є прийняття Закону України «Про громадський контроль», в якому чітко мають бути визначені наступні положення щодо правової природи реалізації інституту громадського моніторингу: порядок організації та проведення громадського моніторингу; суб'єкти громадського моніторингу; об'єкти громадського моніторингу; напрями громадського моніторингу; механізм проведення громадського моніторингу; результати громадського моніторингу та їх використання.

Література

1. Reexamining democracy: Essays in honor of S. M. Lipset. Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park: Sage Publications, 1992. 365 p.

2. Ochendowski E. Prawo administracyjne – część ogólna. Toruń: 1999. 502 s.

3. Sztompka J. Zaufanie. Fundament społeczeństwa. Wydawnictwo Znak. Kraków: 2007. 424 s.

4. Jagielski J. Kontrola administracji publicznej. LexisNexis. Warszawa: 2007. 280 s.

5. Бакуменко В. Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретичні засади державного управління. Київ: ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. 174 с.

6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Н. Р. Нижник, О. А. Машков. За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

7. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матер. наук.-практ. конф. за міжн. уч. (Київ, 30 травня 2008 р.): у 3 т. Т. 3. За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. К.: НАДУ, 2008. 192 с.

8. Тлумачний словник термінів, пов'язаних із моніторингом та оцінкою ефективності. *Проект ЄС «Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)»*. URL: <http://www.pca.kiev.ua>. (дата звернення 30.01.2023).

9. Крушельницька Т. Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні. *Вісник НАДУ*. 2009. № 1. С. 245-257.

10. Про громадський контроль: проект Закону України від 14 квітня 2014 р. *Законотворчість: база даних / Верхов. Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60035 (дата звернення: 17.02.2023).

11. За результатами громадських досліджень ЦНАП Кам'янського – кращий в Україні. URL: <https://kamenckoe.net/kamenskoe/za-rezultatami-gromadskix-doslidzhen-snap-kamyanskogo-krashhij-v-ukra%D1%97ni>. (дата звернення: 17.02.2023).

12. Репін І.І. Методичні основи проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг суб'єктами та центрами надання адміністративних послуг. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 10. С. 41-46.

13. Слівак А.Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади. *Фор-*

мування ринкових відносин в Україні. 2012. № 5. С. 64-68.

References:

1. Reexamining democracy: Essays in honor of S. M. Lipset (1992). Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park: Sage Publications. (in English).

2. Ochendowski, E. (1999). Prawo administracyjne – cześć ogólna. Toruń. (in Polish).

3. Sztompka, J. (2007) Zaufanie. Fundament społeczeństwa. Wydawnictwo Znak. Kraków. (in Polish).

4. Jagielski J. (2007). Kontrola administracji publicznej. LexisNexis. Warszawa. (in Polish).

5. Bakumenko V. D., Usachenko L.M., Cherviakova O.V. (2013). Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical foundations of public administration]. Kyiv: TOV “NVP “Interservis”. (in Ukrainian).

6. Nyzhnyk N. R. Systemnyi pidkhyd v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia: navch. posib [System approach in public administration organization]. (1998). N. R. Nyzhnyk, O. A. Mashkov. Za zah. red. N. R. Nyzhnyk. K.: Vyd-vo UADU. (in Ukrainian).

7. Novitni tendentsii rozvytku demokratychnoho vriaduvannia: svitovyi ta ukrainskyi dosvid: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhn. uch. [The latest trends in democratic government development: World and Ukrainian Experience](Kyiv, 30 travnia 2008 r.): u 3 t. T. 3. Za zah. red. O. Yu. Obolenskoho, S. V. Somina. K.: NADU. (in Ukrainian).

8. Tlumachnyi slovnyk terminiv, poviazanykh iz monitorynhom ta otsinkoiu efektyvnosti. Proekt YeS «Pidtrymka u vykonanni Uhody pro partnerstvo ta spivrobitnytstvo (UPS)». Available at: <http://www.pca.kiev.ua>. (accessed 30 January 2023). (in Ukrainian).

9. Krushelnytska T. Deiaci aspekty monitorynhu diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady shchodo spivpratsi z instytutamy hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Some aspects of monitoring the activities of public authorities on cooperation with civil society institutions in Ukraine]. (2009). *Visnyk NADU*, 1, 245-257.). (in Ukrainian).

10. About public control: Draft Law of Ukraine of 1 September 2019. The Verkhovna Rada of Ukraine: official website. Available at: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc41?pf3511=60035>. (accessed 17 February 2023). (in Ukrainian).

11. Za rezultatamy hromadskykh doslidzhen TsNAP Kamianskoho – krashchy v Ukraini. Available at: <https://kamenckoe.net/kamenskoe/za-rezultatami-gromadskix-doslidzhen-cnap-kamyanskogo-krashhij-v-ukra%D1%97ni>. (accessed 17 February 2023). (in Ukrainian).

12. Repin I.I. *Metodychni osnovy provedennia monitorynhu yakosti nadannia administratyvnykh posluh subiektamy ta tsentramy nadannia administratyvnykh posluh [Methodological bases of monitoring the quality of administrative services by entities and centers of administrative services]. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, 10, 41-46. (in Ukrainian).

13. Slivak A.E. *Metodychni pidkhody do stvorennia systemy monitorynhu nadannia administratyvnykh posluh tsentralnymy ta mistsevymy orhanamy vykonavchoi vlady [Methodical approaches to the creation of a system of monitoring administrative services by central and local executive authorities]. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, 5, 64-68. (in Ukrainian).

Zagurskyi O.B. – PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Law and Public Administration of the Higher Education Institution «King Danylo University»
<https://orcid.org/0000-0003-0797-8864>

УДК 342.9

**PUBLIC MONITORING AS
AN ELEMENT OF DEMOCRATIC
PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF
PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC
ADMINISTRATION IN UKRAINE**

The article is devoted to the study of the peculiarities of the organizational and legal basis for the implementation of the mechanism of public monitoring in the context of reforming the modern public power system and the transformation of the Institute of Public Administration. The scientific approaches of

domestic and foreign scientists on the legal nature of the mechanism of public monitoring in the paradigm of modernization of the public authorities system are analyzed.

It is substantiated that public monitoring is considered by researchers as a permanent, systematic collection of public organizations or initiative groups of information on the observance of the rights and legitimate interests of citizens by public authorities, local self-government, business entities. It is proved that the presence in the modern system of public authorities and managing the phenomena of transparency of decision-making procedure without advisory and consulting decisions of territorial communities, influence the increase in the level of corruption risks in the field of civil service.

It is specified that organizational and legal decisions, which are made at the legislative level and are directly related to the law enforcement sphere of public administration, do not always ensure the effective participation of citizens in making specific decisions by the authorities, both government and local self-government.

It has been established that improving the quality of functioning of public administration is important for itself, as it allows to increase the efficiency and effectiveness of the planned and realized tasks and therefore to enhance the effects of local self-government development.

Based on the study, it was concluded that changes in the functioning of public administration in Ukraine are due to such prerequisites as: globalization of the economy, a significant increase in the use of technologies by society and organizations, organizational pressure on improving efficiency.

In addition, in national legislation it is advisable to determine specific provisions on the legal nature of the implementation of the Institute for Public Monitoring: the procedure for organizing and conducting public monitoring; public monitoring subjects; public monitoring objects; directions of public monitoring; mechanism of public monitoring; Results of public monitoring and their use.

Key words: state, state bodies, legal principles, public administration, democracy, legal guarantees, legislation.