

Голові спеціалізованої вченої ради  
Д 26.891.02 в Інституті підготовки  
кадрів державної служби  
зайнятості України,  
доктору наук з державного  
управління, професору  
Р.В. ВОЙТОВИЧ

## ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора, заслуженого діяча науки і техніки України, директора Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України **Семенченка Андрія Івановича** на дисертацію Терещенка Миколи Миколайовича на тему «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду Д 26.891.02 Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

**Актуальність теми дисертації.** Протягом останніх років в Україні відбувається посилення взаємодії громадського та державного контролю у різних сферах суспільного життя. Це безпосередньо пов'язується із демократизацією системи публічного управління, розвитком громадянського суспільства, розширенням інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Жодна система публічного управління не може стабільно й ефективно функціонувати без застосування інструменту громадського контролю, який би гарантував систему її стримувань та противаг, відкритість та прозорість інститутів публічної влади. Тому актуальною є проблема розробка теоретико-методологічних засад громадського контролю у контексті взаємовідносин із органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. На підставі цього, постає доцільність ідентифікації сутності громадського контролю, розвитку механізмів його ефективного та результативного застосування.

**Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами.** Дане дисертаційне дослідження виконувалося згідно з комплексними науково-дослідними роботами Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України «Управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону в умовах децентралізації та регіональної демократії» (державний реєстраційний номер 0118U005266) «Дослідження проблематики розвитку прямих форм демократії в Україні в умовах децентралізації» (державний реєстраційний номер №01118 U

003560), де дисертант виявив окремі напрямки розроблення вітчизняної моделі взаємодії державного та громадського контролю та їх оптимізаційного впливу на побудову ефективної системи публічного управління, серед яких особлива увага приділялась обґрунтуванню принципів, критеріїв, засобів та моделей впливу громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади України.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Мета, що сформульована автором та логічно віддзеркалює суть роботи, полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління.

*Перший розділ* присвячено сучасним дослідницьким підходам, систематизації основних концепцій державного та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Зокрема, автором охарактеризовано громадський контроль за діяльністю органів публічної влади у контексті дослідницьких підходів як самостійну функцію публічного управління, яка передбачає реалізацію обов'язкових вимог до забезпечення захисту основ конституційного ладу, законних прав та інтересів громадян і системи національної безпеки держави тощо.

Показано відмінність соціального від громадського контролю, яка базується на абстрагуванні статусно-функціональної ролі держави у цьому процесі й розширенні перспективи повноважень громадянського суспільств.

*Другий розділ* присвячено розкриттю співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління, сутності та структурі, основним принципам, формам, видам та функціям взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління, функціональному впливу громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади.

Зокрема, охарактеризовано співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління, відповідно до чого запропоновано методологічну формулу розуміння їх взаємодії за відповідними параметрами. Запропоновано подвійну методологічну формулу ідентифікації громадського контролю, яка включає такі складові, як: 1) ефективний інститут саморегульованого громадянського суспільства та 2) ефективну форму протидії зловживанням, можливим у діяльності державного апарату.

*У третьому розділі* охарактеризовано інструментальний вплив держави на розвиток громадянського суспільства, нормативно-правове регулювання взаємодії громадського та державного контролю, розширення їх взаємодії як оптимізаційного механізму розвитку системи публічного управління України.

Наведено потреби держави впливати на розвиток громадянського суспільства й у такий спосіб використовувати його потенціал з метою оптимізації сфери публічного управління. На підставі цього показано зворотній вплив: з одного боку держава створює відповідний інституційний простір для розвитку громадянського

суспільства, а з іншого – здобуває можливість для використання його впливу на зміцнення внутрішньої функціональної системи; Доведено, що держава в Україні має так перебудувати свій технологічний потенціал, щоб мотивувати й стимулювати структурний розвиток громадянського суспільства й створити для нього відповідний нормативний простір для контролю громадськості за органами публічної влади, який би слугував попередженню та припиненню порушення прав і свобод громадян.

**Новизна наукових положень дисертаційного дослідження** М.М. Терещенка полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні взаємодії громадського та державного контролю як інструменту реалізації публічного управління й на цій основі вироблення практичних рекомендацій, що конкретизовано у таких наукових положеннях, де *уперше* досліджено функціональний вплив громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту відкритості органів публічної влади; запропоновано поліцентричну модель багатофункціонального контролю у сфері публічного управління, відповідно до якої відбувається здійснення контролю громадськості за громадськістю, що забезпечує детермінований контроль за діяльністю органів публічної влади. Також автором *уперше* конкретизовано оптимальну конструкцію взаємодії державного та громадського контролю, яка передбачає: 1) винайдення технологічної тотожності у позиціях між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, що знімало б протиріччя між рекомендаційним характером громадського контролю та імперативним – державного контролю (оскільки держава, перебираючи на себе відповідні функції громадського контролю, не формально, а реально створює ситуацію залежності громадського контролю від здійснення державного контролю); 2) унормування функціональних позицій органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства щодо паритетності формування відповідних інституцій контролю при органах публічної влади, а також квотності, яка стосується збалансування представництва відповідних громадських інституцій.

У роботі *удосконалено* підхід до розуміння сутності контролю як інструменту, який дозволяє виявляти відповідні недоліки у функціонуванні системи, аналізувати її за відповідними показниками, створювати відповідні передумови для зміни функціональної структури системи публічного управління; доведено, що контроль забезпечує «функціональну активність» управлінської системи, слугуючи утвердженню ефективної стратегії діяльності структурних підрозділів у довгостроковій перспективі та оптимізації процедур прийняття результативних державно-управлінських рішень. Також *удосконалено* обґрунтування поняття державного контролю як системного поняття за діяльністю органів виконавчої влади, яка передбачає здійснення контролю за законністю прийнятих органами виконавчої влади та їх посадовими особами державно-управлінських рішень та дій; що передбачає формування відповідного інституційного ресурсу, який забезпечує його реалізацію; встановлено, що функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність.

В роботі набула подальшого розвитку класифікація специфічних рис громадського контролю, які характеризують його відмінність від державного контролю, серед яких: особлива соціально-правова природа і певне функціональне призначення; відсутність владного характеру, обов'язковості, здійснення від імені громадськості, відсутність жорсткої регламентації); систематизовано основні засоби розвитку громадського контролю, які детерміновано впливають на результативність здійснення державного контролю, зокрема: підтримка самоорганізації громадян; створення громадських організацій; перетворення громадського контролю на правову форму розвитку громадянського суспільства; обґрунтовано необхідність розширення повноважень громадській організацій, щодо реалізації громадського контролю синхронного державному контролю.

**Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації в опублікованих працях.** Наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано в 13 наукових працях, зокрема: 6 статей, опублікованих у фахових виданнях з державного управління, 1 публікація в іноземному фаховому виданні та 6 тез у матеріалах науково-практичних конференцій.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у розробці теоретико-методологічних і практика - прикладних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і тим складуть основу формування оптимізаційної моделі взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

Окремі положення дисертаційного дослідження використовувались: Головним управлінням Держгеокадастру у Київській області (довідка про впровадження від 12 липня 2019 року №31-10-0.8-9108/2-19); Бориспільською районною державною адміністрацією (довідка про впровадження від 28 серпня 2019 року №48/07-46-3774); Голосіївською районною в місті Києві державною адміністрацією (довідка про впровадження від 11 листопада 2019 року №100-17128); Управлінням державного екологічного нагляду (контролю) у Київській області Державної екологічної інспекції Столичного округу (довідка про впровадження від 28 листопада 2019 року №3/7-29/5153); Інститутом підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (довідка про впровадження від 20 вересня 2019 року).

Запропоновані теоретичні положення і практичні рекомендації можуть також становити оптимізаційну основу демократизації системи державного управління України на сучасному етапі суспільного розвитку.

**Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації.** Дисертаційне дослідження «Взаємозв'язок державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління» виконано на високому науково-теоретичному рівні. Водночас, оскільки окремі його положення є дискусійними, що пов'язано з означенням дисертантом власної позиції окремих досліджуваних проблем, слід зробити певні уточнення, застереження та рекомендації з метою дальшого вдосконалення досліджуваної проблематики.

1. У підрозділі 1.1 «Контроль у сфері публічного управління: методологія ідентифікації» автор наводить основні завдання у сфері публічного управління, які вирішуються за допомогою контролю (с. 23). Разом з тим, доцільно було б надати авторське бачення того, які з наведених аспектів є найбільш значущими на сучасному етапі розвитку публічного управління.

2. У підрозділі 1.2 «Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції» автор зазначає, що у переважній більшості дослідницьких підходів під державним контролем розуміється «особлива функція держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів, а також на висування вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, підтримання режиму законності (с. 36). Яким чином, запропоноване авторське визначення доповнює та удосконалює існуючий загальноновизнаний підхід у трактуванні даного поняття?

3. У підрозділі 1.3 «Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади у контексті дослідницьких підходів» автор вказує на доцільність ідентифікації сутності громадського контролю, як невід'ємної й структурної умови «успішного громадського-державного розвитку», як показник рівня розвитку громадянського суспільства (с. 48). Доцільно було б вказати, чим саме зумовлений такий вплив громадського контролю на рівень розвитку громадянського суспільства.

4. У підрозділі 2.1 «Співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління» автор зазначає, що суспільство і громадянин як його одиниця, будучи джерелом і засновником влади, об'єктивно зацікавлені в тому, щоб держава ефективно функціювала, виконуючи свій головний (конституційний) обов'язок – визнавати і забезпечувати права і свободи людини і громадянина, засновуючи владу (держава), народ делегують їй і функцію контролю, разом з тим певний обсяг контрольних повноважень суспільство зберігає за собою, оскільки держава є постійною потенційною загрозою як правам окремого індивіда, так і суспільству в цілому (с. 74). При цьому, автор не достатньо приділяє уваги аналізу даного підходу до основних причин дуальності громадського та державного контролю.

5. У підрозділі 2.2 «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління: сутність та структура» автор наводить твердження, що доцільно виходити із розуміння державного та громадського контролю як самостійних функцій публічного управління, які забезпечують здійснення публічної діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо реалізації відповідних вимог по забезпеченню основ конституційного устрою, законності дотримання прав та свобод громадян, забезпечення національної безпеки держави (с. 82). При цьому, варто було б більш детально зупинитися на перевагах такої взаємодії для її учасників.

У той же час слід відзначити, що зазначені дискусійні положення дисертаційної роботи жодною мірою не знижують загальної наукової і практичної цінності дослідження і не впливають на позитивну оцінку дисертації М.М. Терещенка.

**Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам.** Дисертаційна робота М.М. Терещенка на тему «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління» виконана на високому теоретичному рівні, є самостійною, завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують складне, багатоаспектне й актуальне для теорії та практики державного управління наукове завдання щодо науково-теоретичного обґрунтування взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління.

Зміст дисертаційної роботи в загальному вигляді відповідає обраній темі, забезпечує досягнення поставленої мети і вирішення задач дослідження.

Оформлення дисертації та автореферату відповідає вимогам нормативних документів МОН України, які встановлені для відповідного типу кваліфікаційних робіт.

Таким чином, за формальними та змістовними ознаками виконана дисертація відповідає вимогам п.п. 9, 11 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її автор, Микола Миколайович Терещенко, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

#### **Офіційний опонент:**

доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений діяч науки і техніки  
України, директор Інституту вищих керівних  
кадрів Національної академії державного  
управління при Президентіві України

А.І.Семенченко

Підпис доктора наук з державного управління,  
професора, заслуженоо діяча науки і техніки  
України, директора Інституту вищих керівних  
кадрів Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
А.І.Семенченка підтверджую



Учений секретар Національної академії державного  
управління при Президентіві України, доктор  
наук з державного управління, професор

А.П.Рачинський