

УДК 342.571:351.9:351/353

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.41>

Чорний Олександр Олександрович,

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF FORMATION OF PUBLIC CONTROL MECHANISMS IN THE ACTIVITIES OF STATE AUTHORITY BODIES

Цільова спрямованість дослідження проблеми публічного контролю визначена необхідністю формування теоретико-методологічних засад публічного адміністрування у контексті сучасної парадигми суспільного розвитку – системного перезавантаження влади й відповідно – форм і методів публічного контролю. Зростаюча складність і динамічність політичних змін, що відбуваються в Україні, вплив зовнішнього середовища, що підвищує рівень конкуренції на ринках товарів, послуг, капіталу і робочої сили вимагає зусиль зі створення ефективного державного механізму розробки, аналізу, впровадження, контролю. Успішність публічного управління визначається інтенсивністю застосування новітніх підходів і методів аналізу, планування й контролю публічноуправлінської діяльності, а також організаційних структур і інформаційних систем. В сучасних умовах змінюється сутність і зміст публічного контролю, що вимагає принципово-нового підходу щодо реалізації функцій, повноважень як загальної так і спеціальної компетенції.

Доведено, що здійснення публічного контролю є однією з необхідних умов становлення демократичної, правової держави та розвитку громадянського суспільства відповідно до європейських цінностей. У статті акцентовано увагу на формах публічного контролю та особливостях сучасних наукових підходів до раціоналізації механізмів публічного контролю. Встановлено, що публічний контроль виступає інтегративним поняттям, що поєднує державний, громадський, неурядовий, цивільний, політичний та інші форми контролюючого впливу на систему суспільних відносин. Запропоновано визначати місію публічного контролю у контексті неухильного забезпечення органами влади конституційних прав і обов'язків громадян, повноважень інститутів управління, реалізації конституційних принципів функціонування держави. Розглянута доцільність запровадження спеціальних механізмів забезпечення публічного контролю, як в системі стабільного стану системи публічного управління, так і в особливих умовах, зокрема, в умовах воєнного стану.

Ключові слова: публічний контроль, механізми публічного контролю, інституціоналізація публічного контролю, інститути публічної влади, суспільні відносини.

The target orientation of the study of the problem of public control is determined by the need to form the theoretical and methodological foundations of public administration in the context of the modern paradigm of social development – the systemic reboot of power and, accordingly, the forms and methods of public control. The increasing complexity and dynamism of the political changes taking place in Ukraine, the influence of the external environment, which increases the level of competition in the markets of goods, services, capital and labor, require efforts to create an effective state mechanism for development, analysis, implementation, and control. The success of public administration is determined by the intensity of application of the latest approaches and methods of analysis, planning and control of public administration activities, as well as organizational structures and information systems. In modern conditions, the essence and content of public control is changing, which requires a fundamentally new approach to the implementation of functions, powers of both general and special competence.

It has been proven that the implementation of public control is one of the necessary conditions for the establishment of a democratic, legal state and the development of civil society in accordance with European values. The article focuses on forms of public control and features of modern scientific approaches to the rationalization of public control mechanisms. It has been established that public control is an integrative concept that combines state, public, non-governmental, civil, political and other forms of controlling influence on the system of social relations. It is proposed to define the mission of public control in the context of the unwavering provision by the authorities of the constitutional rights and duties of citizens, the powers of management institutions, and the implementation of the constitutional principles of the functioning of the state. The expediency of introducing special mechanisms for ensuring public control is considered, both in the system of a stable state of the system of public administration, and in special conditions, in particular, in the conditions of martial law.

Key words: public control, mechanisms of public control, institutionalization of public control, institutions of public power, public relations.

Постановка проблеми. Поняття публічного контролю є важливим складником як самої системи публічного управління, так і власне сучасного етапу реформування публічноуправлінських відносин. Виступаючи складником системи управління, контроль у процесі дослідження не може бути виокремлений за межі такої системи, адже інституціональна сутність публічного контролю визначається взаємовпливом всіх складників управлінського процесу – планування, організації, мотивації, і, власне, контролю. Загалом, такі складники досліджені як у науці державного управління, так і в економічній науці, а у сфері галузі знань – у галузі знань «Публічного управління і адміністрування» та у галузі знань «Управління та адміністрування». Водночас, власне поняття «публічний контроль», як і самостійний кваліфікуючий термін «публічний» не є дослідженими у науці державного управління, нормативно не закріплені власні поняття «публічне управління», «публічні відносини», «органи публічної влади», «публічні послуги». Побіжно визначені у Кодексі адміністративного судочинства України та Цивільному кодексі України поняття «публічна служба» та «публічний договір» є досить загальними категоріями, що загалом розкривають сучасний юридичний зміст поняття «публічний», проте не визначають особливостей застосування такого поняття в сфері діяльності органів влади.

Проблематика сучасного реформування державного управління в Україні потребує розробки нової ідеології функціонування системи органів публічної влади в Україні та актуалізації визначення чинників проведення системних реформ кардинально змінили систему публічного контролю в Україні [1]. Залишаються актуальними завдання раціоналізації адміністративно-правового регулювання публічного контролю шляхом удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян, за умов інтегративного поєднання яких реалізується ідеологема гуманізації владних відносин, а правова складова публічного контролю формалізується через правозабезпечувальну функцію державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, а саме: О. Антонової, В. Баштанника, Є. Бородіна, К. Ващенко, Н. Драгомирецької, А. Колодій, Н. Липовської, З. Надюка, О. Пухкала, Є. Романенка, С. Саханенка, А. Семенченка, В. Соловйова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички,

І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко, О. Федорчак та ін. Власне, проблематиці публічного контролю присвятили свої праці С. Денисюк, А. П. Денисенко, М. Іжа, Ю. В. Ковбасюк, В. Кравчук, А. Крупник, С. Кушнір, О. Музичук, Т. Наливайко, С. Прилуцький, О. Хотинська-Нор.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного теоретичного дослідження загальних положень науки державного управління доповнити існуючі розробки у сфері контролю в органах влади і запропонувати власну методологію аналізу особливостей публічного контролю. Для досягнення мети важливо вирішити такі завдання: проаналізувати складники процесу формування механізмів публічного контролю в органах влади, доповнити понятійно-категоріальний апарат науки державного управління з позицій запровадження інноваційних форм публічного контролю; обґрунтувати роль спеціальних механізмів публічного контролю в складних адміністративних системах.

Виклад основного матеріалу. Базовий науковий підхід щодо інституціонального змісту публічного контролю відповідає вимогам ст. 8 Конституції України, де проголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, на якому ґрунтується вся Конституція. Конституція України має найвищу юридичну силу. Її норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [2]. У такому разі, сутність публічного контролю детермінується на основі юридичного змісту поняття законності, через діяльність органів публічної влади щодо забезпечення дотримання органами публічної влади громадянами, посадовими особами, організаціями і установами норм права, які забезпечують суспільство від злочинних посягань, що представляє собою головну мету їхнього функціонування; по-друге, забезпечення законності в діяльності самих органів влади, що є засобом досягнення цілей їх функціонування.

Досить часто науковці наголошують, що на сучасному етапі побудови правової, демократичної української держави одним із пріоритетних завдань є ефективне управління суспільними процесами. Йдеться, зокрема, про публічні справи, що поєднують у собі загальний інтерес і потреби суспільства, держави та громадян у самозбереженні й забезпеченні своєї життєдіяльності. Урегульованість і порядок у суспільному житті – це інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи соціального управління, що діє від імені всього

суспільства (народу), тобто державного управління, і системи соціальної саморегуляції, дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад). Державну владу, незалежно від конституційних особливостей на рівні національних держав, цілком вмотивовано слід детермінувати як інструмент забезпечення існування держави, досягнення її цілей. При цьому державна влада здатна впливати на суспільні процеси, поведінку окремих соціальних груп за допомогою спеціальних органів і установ як складових частин єдиного механізму державної влади [1]. Разом з тим, саме держава покликана забезпечити формування інституціональних засад формування механізму публічного контролю – як специфічного механізму реалізації публічних інтересів в системі діяльності органів публічної влади (публічноуправлінської діяльності) шляхом надання публічних послуг і ствердження конституційних принципів життєдіяльності суспільства.

Власне, публічний контроль не виступає унікальним типом контролю, проте потребує власного інституціонального ствердження. Адже в сучасних дослідженнях використовуються досить широкі поняття цивільного контролю, громадського контролю, неурядового контролю, суспільного контролю тощо. Втім, нормативно визначеним є лише поняття «цивільний контроль». Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (втратив чинність у 2018 р.) визначав демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі – цивільний контроль) як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [3].

Саме тому концептуальне розуміння публічного контролю більше стосується правової сфери. На нашу думку, варто досліджувати публічний контроль з точки зору положень Конституції України, адже публічний контроль за діяльністю держави полягає в моніторингу та перевірці діяльності державних органів і посадових осіб суспільства громадянами, реалізація принципу законності, захист прав людини та національних інтересів, відповідність міжнародним нормам. Разом з тим, вважаємо за необхідне розширити

понятійний ряд поняття «публічний контроль» за допомоги таких понять як адміністративна процедура і адміністративний контроль, конституційна процедура і конституційний контроль, фінансовий контроль тощо. Фактично, ми виходимо з позиції доцільності покладання у зміст поняття публічного контролю сучасного юридичного трактування поняття «публічний контроль».

Важливо також визначити критерії розмежування понять «публічний контроль» з поняттями «громадський контроль» та «суспільний контроль». Ми виходимо з позицій єдності цих понять і взаємодоповнення, при формальному закріпленні у законодавстві саме поняття публічного контролю, що включатиме такі інституціональні характеристики:

– по-перше, публічний контроль забезпечує паритет у сфері відносин між нерівними, формально (юридично) підпорядкованими суб'єктами публічного управління, що з позицій адміністративної процедури є більш складним поняттям, і водночас, максимально враховує інституціональні особливості об'єктів контролю;

– по-друге, механізм публічного контролю базується на публічно-адміністративних процедурах і регламентах, закріплених нормативно-правовими актами, у межах яких визначені також права суб'єктів і об'єктів контролю, які однаково задовольняють публічні інтереси;

– по-третє, у межах інституціонального механізму публічного контролю завжди основним суб'єктом виступає держава, яка при цьому може делегувати виключні функції контролю неурядовим організаціям, міжнародним організаціям, органам самоорганізації населення;

– по-четверте, у контексті дотримання конституційних норм публічноуправлінської діяльності держава у межах механізму публічного контролю забезпечує прозорість і відкритість контрольних процедур;

– по-п'яте, суб'єктність публічного контролю є чітко визначеною, й при цьому суб'єкти контролю здійснюють свої функції і волевиявлення одноособово, натомість функціональну визначеність забезпечує держава, яка застосовує метод імперативного регулювання.

Визначальним суб'єктом публічного контролю у межах суспільних взаємовідносин слід вважати орган влади. Так, О. Скакун визначає орган влади (держави) як складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, яка наділена законодавчо визначеними владними повноваженнями для виконання завдань та функцій держави [4]. Орган влади, на думку В. Баштанника формується дер-

жавою чи безпосередньо народом, має визначені Конституцією та законами спеціальні функції, державно-владні повноваження, функціонально взаємодіє з іншими органами управління, та складається із службовців, відносини між якими регулюються відповідними нормативними актами [1].

Орган влади також має власну матеріальну базу та організаційну структуру. Системними ознаками органу влади виступають: засіб утворення (виборні; такі, що призначаються; спадкові), час функціонування (постійні; тимчасові), територія (загальнодержавні; місцеві), характер компетенції (загальний; спеціальний), порядок здійснення компетенції (колегіальні; єдиноначальні), правові форми (правотворчі; правоохоронні; контрольно-наглядові; установчі), принцип розподілу державної влади, характер і зміст діяльності [5, с. 98–102].

Саме тому ми вважаємо, що до важливих напрямів організації механізму публічного контролю в системі органів влади слід, по-перше, віднести зміну інституційного механізму контрольної функції влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

По-друге, варто акцентувати увагу у подальших дослідженнях на визначенні владного змісту публічного контролю, й на цій основі публічну адміністрацію слід визначити як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи публічної влади, а також апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою,

При цьому ми вважаємо за доцільне наголосити на таких складниках інституціонального розвитку публічного моніторингу в системі діяльності органів державної влади:

- 1) європейський досвід формування інноваційної моделі публічного контролю на основі сучасних європейських цінностей;
- 2) запровадження інноваційних форм публічного контролю в умовах децентралізації;
- 3) функціонування механізмів публічного контролю в умовах перезавантаження влади

4) суб'єктивація публічного контролю в контексті багаторівневого управління;

5) концептуальні засади формування відкритої системи публічного контролю.

Формування інституціональних основ публічного контролю в сучасних умовах виступає важливим напрямом забезпечення стабільності української держави, основною передумовою становлення громадянського суспільства, сприяє відкритості управління, забезпеченню реалізації системних реформ. Адже публічна влада, що реалізує раціональні моделі публічного контролю, виступає як важливий суб'єкт реалізації комплексу пріоритетів національної політики: забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору.

Висновки. Сутність інституціонального забезпечення публічного контролю полягає у теоретичному визначенні особливостей функціонування механізмів контролю в умовах трансформації системи державної влади. Важливо розробити методологічні засади функціонування механізмів публічного контролю з позицій доцільності, своєчасності, системності. Зважаючи на неефективність існуючих контрольних механізмів у сфері діяльності органів влади варто створити інтегрований механізм публічного контролю. Вважаємо за доцільне у подальшому дослідити особливості наявних механізмів контролю, обґрунтувати концепцію модернізації контрольних функцій та контрольних процедур. На основі аналізу європейського досвіду заплановано удосконалити також систему публічного моніторингу та функціонування механізму діяльності контрольних органів.

Практичне значення одержаних результатів полягатиме у вирішенні завдання організації ефективного механізму публічного контролю, створенні основи для подальшого поглибленого наукового вивчення зазначеної тематики, що має сприяти підвищенню ефективності вітчизняної системи публічного управління загалом.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975 (не чинний). *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2003. № 46. Ст. 366.
4. Скакун О. Ф. Теория государства и права : навч. пос. Харків : Консум, 2000. 670 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.