

УДК 342.571:351.9:351/353

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.35>

**Чорний Олександр Олександрович,**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0009-0002-0425-2742

**ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ  
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:  
РОЗРОБКА ЗАГАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ  
FORMATION OF THE MODERN CONTROL MECHANISM  
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*У статті досліджено особливості формування сучасного механізму публічного контролю. Проаналізовано складники механізми публічного контролю на основі виокремлення цільового призначення контролю в особливих умовах державотворення. Уточнено мету публічного контролю – оцінка стану відповідності комплексу показників діяльності органів влади встановленим у нормативно-правових актах правилам, регламентам, стандартам, нормам та процедурам. Наведено класифікацію класичного розподілу видів публічного контролю на основі суб'єктності та функціонального розподілу повноважень.*

*Доведено, що раціональний механізм публічного контролю забезпечує визначення ефективності функціонування системи публічного управління, відповідність положенням Конституції і законів України, а також формує основу суспільної підтримки такого контролю. Визначено сутність суспільної підтримки контролю – сприйняття громадянами України мети, алгоритму і оцінювання результатів контролю, що має на меті раціоналізацію управлінських відносин, забезпечення максимальної відкритості публічноуправлінської діяльності, подолання прогалів у нормативно-правовому регулюванні контрольних процедур. Вказано на особливість чинника суспільної підтримки контролю – формування інституту довіри до контролю, що базується на стабільності контролю, індивідуальному характері контрольних алгоритмів, обґрунтованості та мінімізації ризиків.*

*У статті доведено доцільність посилення легітимності контрольних процедур, а також вказано на актуалізацію власне терміну «публічний контроль» у контексті сучасної наукової дискусії. Доведено, що зміщення акцентів у трактуванні поняття «публічний» на загальні характеристики адміністративних процедур є помилковим. Доведено, що у контексті терміну «публічний контроль» мова йде про: встановлений на основі нормативно-правових актів алгоритм контролю, що передбачає включення у процедуру контролю лише тих суб'єктів контрольної діяльності, які прямо визначені у законодавчих актах; процедури контролю визначені і не можуть бути змінені у контексті особливостей діяльності об'єкта перевірки; порядок оприлюднення результатів перевірки передбачає прозорість і доступність у тих межах, які визначені нормативними документами. При цьому прозорість контролю не повинна мати характеру оприлюднення особливостей діяльності, якщо така діяльність здійснюється у межах правового поля.*

*Доведено, що такі складники публічного контролю як громадська участь, сприяння механізмам прозорого контролю, транспарентність і відкритість мають базуватися на принципах етики і законності.*

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

*The article examines the peculiarities of the formation of a modern mechanism of public control. The components of the mechanisms of public control are analyzed based on the identification of the purpose of control in the special conditions of state formation. The purpose of public control has been clarified – the assessment of the state of compliance of the set of indicators of the activity of authorities with the rules, regulations, standards, norms and procedures established in the normative legal acts. The classification of the classical distribution of types of public control based on subjectivity and functional distribution of powers is presented.*

*It has been proven that a rational mechanism of public control ensures the determination of the effectiveness of the functioning of the public management system, compliance with the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, and also forms the basis of public support for such control. The essence of public support for control is determined – the perception by citizens of Ukraine of the purpose, algorithm and evaluation of control results, which aims to rationalize management relations, ensure the maximum openness of public management activities, and overcome gaps in the regulatory and legal regulation of control procedures. The peculiarity of the factor of social support of control is indicated – the formation of the institution of trust in control, which is based on the stability of control, the individual nature of control algorithms, the validity and minimization of risks.*

*The article proves the expediency of strengthening the legitimacy of control procedures, and also points to the actualization of the actual term "public control" in the context of modern scientific discussion. It has been proven that the shift of emphasis in the interpretation of the concept of "public" to the general characteristics of administrative procedures is erroneous. It has been proven that in the context of the term "public control" we are talking about: a control algorithm established on the basis of normative legal acts, which provides for the inclusion in the control procedure of only those subjects of control activities that are directly defined in legislative acts; control procedures are defined and cannot be changed in the context of the specifics of the inspection object's activity; the procedure for publicizing inspection results provides for transparency and accessibility within the limits defined by regulatory documents. At the same time, the transparency of control should not have the nature of publicizing the specifics of the activity, if such activity is carried out within the limits of the legal field.*

*It has been proven that such components of public control as public participation, promotion of transparent control mechanisms, transparency and openness should be based on the principles of ethics and legality.*

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

**Постановка проблеми.** Сучасне трактування контролю як можливості здійснювати організаційний, плановий та коригуючий вплив на суб'єкти і об'єкти суспільних відносин детермінується здатністю мати відповідні повноваження (загалом – визначений нормативно-правовий статус), а також в окремих випадках – бути уповноваженим відповідним органом управління на здійснення контролю. У системі публічного управління досить часто вживається термін «публічний контроль», що ми загалом підтримуємо, але з огляду на формальну невизначеність поняття «публічне управління» пропонуємо вести мову про постановку наукового завдання більшої конкретизації даного терміну.

Як ми вже зазначали, 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». Адже визначені у Кодексі адміністративного судочинства України, Цивільному кодексі України та Кримінальному Кодексі України поняття «публічна служба», «публічний договір» та «публічні послуги» є категоріями, що

визначають такі поняття виключно у межах конкретних юридичних справ, розкривають сучасний юридичний зміст поняття «публічний», проте не визначають особливостей застосування такого поняття в сфері діяльності органів влади.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, а саме: А. Баштанник, Є. Бородіна, К. Ващенко, Н. Драгомирецької, А. Колодій, Н. Липовської, О. Пухкала, Є. Романенка, С. Саханенка, А. Семенченка, В. Соловійова, 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, Ю. Ковбасюк, В. Кравчук, А. Крупник, С. Кушнір, О. Музичук, С. Прилуцький, О. Хотинська-Нор. При цьому окремо важливо вказати на наукові праці Т. Коломоєць, В. Колпакова, Є. Легези, та вказати на адміністративно-правову концепцію контролю як особливого різновиду діяльності, що здійснюється державними та недержавними суб'єктами з метою перевірки дотримання і виконання публічною адміністрацією поставлених завдань і правомірності прийнятих нею рішень [1, с. 122].

**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 понять публічного контролю та контролю в публічному управлінні. Для досягнення мети важливо вирішити такі завдання: проаналізувати сутність контролю в публічному управлінні з позицій суб'єктності, доповнити понятійно-категоріальний апарат науки державного управління з позицій визначення поняття публічного контролю; обґрунтувати особливі умови публічного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Невизначеність концепту «публічний» (радше, подання такого поняття як комплексу вторинних характеристик – «прозорий», «відкритий», «гласний», а також на основі загальних понять – демократичний, соціальний, неупереджений – не дозволяє формувати сучасну парадигму публічного контролю. Ми у своєму дослідженні вживаємо як споріднені такі поняття як «публічний контроль» та «контроль у публічному управлінні», хоча наш науковий підхід трактує такі поняття як два самостійних терміни. На нашу думку, публічний контроль – це функція публічноуправлінської діяльності, що реалізується на основі певного соціального запиту та аналізу стану системи публічного управління, має на меті раціоналізацію структури та взаємозв'язків у межах такої системи, здійснюється на основі відповідних процедур та алгоритмів, має власні принципи, у цілому забезпечує адаптацію системи до зміни внутрішньої структури і зовнішнього впливу. Контроль у публічному управлінні слід визначити як самостійний вид публічноуправлінської діяльності, який реалізується державними та суспільними інститутами на основі суб'єктного підходу, має чітку мету і алгоритм, заснований на порівнянні із функціонуванням ідеальної моделі діяльності об'єкта контролю.

Як відомо, на основі визначень Конституції України про поділ державної влади [2], контрольна функція у загальному розумінні інтегрована в межах системи публічного управління у єдиний управлінський алгоритм разом із плануванням, організацією та керівництвом, й при цьому саме контрольна функція забезпечує реалізацію адміністративного змісту публічного управління. Публічний контроль визначально включає процедури моніторингу, цілепокладання та оцінювання відповідності певному стандарту управління. Саме на основі алгоритму контролю суб'єкт управління здатен оцінювати ефективність управління загалом. При цьому варто наголосити, що процедура контролю потребує чіткого нормативного закріплення контролю, встановлення норм-стандартів контролю, формування процедури аналізу результатів контролю.

Досить часто науковці звертають увагу на формальну закріпленість контрольних функцій щодо конкретних суб'єктів управління, рівнів управління, інститутів управління [3]. При цьому варто запровадити поняття контрольної спроможності суб'єкту публічного управління як здатності системи управління або окремого суб'єкта такої системи ефективно функціонувати та реалізувати визначені цілі контролю на основі функціо-

нування спеціальних, наперед визначених засобів і форм для виконання своїх завдань і досягнення поставлених цілей. Контрольна спроможність базується на відповідних структурах, правових нормах, контрольних процедурах, формалізується у суб'єктності контролю та відповідних ресурсах, відповідає внутрішньо організаційній потребі у контролі, забезпечує відповідність вимогам суспільства.

Зазвичай, аналіз системи публічного контролю включає контрольну функцію органу публічного управління, яка забезпечується складанням планів, звітів; оцінкою контрольних результатів або контрольними замірами; механізмом внутрішнього або зовнішнього аудиту як процедури перевірки звітності, обліку, іншої публічної інформації з метою встановлення відповідності діяльності органу влади (установи) встановленим у законодавстві вимогам. При цьому такий універсальний контрольний механізм дозволяє організації досягти мети діяльності органу управління, раціоналізувати ресурсовитратність, мінімізувати можливі відхилення від норми, виступити основою вдосконалення діяльності органу влади.

Наявний стан контрольного механізму в публічному управлінні характеризується постійною трансформацією соціальних умов, інституціональних чинників, середовища функціонування суб'єктів публічного управління. У нестабільному зовнішньому середовищі публічний контроль стає надзвичайно важливим для забезпечення прозорості, ефективності та демократичності публічного управління. Варто також наголосити на особливостях контрольної функції (контролінгу) спрямованість розвитку контролінгу від системи планування і контролю до посилення загальної координації управління, що відповідає найпрогресивнішим ідеям бачення контролінгу як «управління управлінням» Адже створюючи подібну систему координації та інформаційної підтримки в публічному управлінні, необхідно враховувати, що його ефективність значною мірою залежить, у тому числі від реакційності окремих елементів функціонального механізму публічного управління.

На нашу думку, варто пропонувати новий концепт контролю в публічному управлінні, за яким публічноуправлінська діяльність має базуватися на основі реалізації інформаційно-координаційної функції контролінгу, що дозволяє інтегрувати складники управління, сприяє ухваленню найбільш оптимальних рішень для функціонування суб'єкта управління. При цьому в умовах підвищення інформативності процесу управління

контролінг, як єдина інформаційна система стає загальним координатором взаємодії усіх структурних підрозділів, реалізуючи функцію інформаційного забезпечення управління, захисту даних, формування інформаційної бази діяльності органу влади.

Проте у даному випадку виникає суперечність централізації та децентралізації управління. Адже певна зміна контрольної функції відбувається лише на інформаційному і координаційному рівні публічноуправлінської діяльності, проте організаційна структура суб'єкта управління залишається незмінною. На основі операційної компоненти контролінгу суб'єкт публічного управління може лише визначити методологію функціонування тієї чи іншої площини контролю, корегувати інструментарій для різних організаційних умов, створюючи універсальні методи успішного управління, а всі корективи для оптимального розвитку публічноуправлінської діяльності здійснюються на основі вертикально інтегрованих алгоритмів.

Таким чином, контроль у публічному управлінні виступає основою функціональної єдності публічного управління, й при цьому ми актуалізуємо функціональний чинник публічного управління. Разом з тим, новітні алгоритми публічного контролю впливають на формування спеціальних механізмів публічного управління, створених для запровадження змін в управлінні. На основі сучасної процедури контролінгу можемо формалізувати нове трактування принципу підконтрольності як прояву спроможності суб'єкта публічного управління, що відображає здатність контролювати та управляти у межах владних повноважень на основі наявних ресурсів з метою досягнення цілей управління. Також з позицій визначення контролю як складника реалізації державної влади варто навести основні принципи контролю у публічному управлінні: універсальність, систематичність, раціональність, пріоритетність, безсторонність, реальність, суб'єктність, комплексність, гласність тощо. Отже, функція підконтрольності поєднує: по-перше, формування системи контролю; по-друге, закріплення у внутрішньоорганізаційній структурі моніторингу діяльності; ствердження звітності і відповідальності як основи для трансформації суб'єкта управління. Саме у такій композиції варто говорити про контроль у публічному управлінні як процедури мінімізації ризиків і викликів для суб'єкта управління.

Варто погодитись із підходами І. Юхно [4] щодо актуалізації принципу супервентності як основи контролінгу в публічному як сучасної візії контролю в управлінні, яка передбачає запо-

бігання кризовим подіям шляхом встановлення додаткових заходів безпеки та контролю, що перевищують мінімальні вимоги. Адже цей принцип заснований на усвідомленні того, що навіть при використанні найкращих практик та стандартів, існує ризик виникнення нестандартних ситуацій. Саме тому контролінг включатиме додаткові заходи безпеки; зменшення ризиків; аналіз ризиків; постійне удосконалення.

На нашу думку, акцентування уваги на публічному контролі як поєднанні державного контролю; громадського контролю; муніципального контролю та міжнародного контролю є неправильним з позиції розуміння поняття «публічний». Адже у контексті змісту поняття «публічний» всі наведені форми контролю є публічними за змістом, тобто такі, які формально закріплені у відповідних нормативно-правових актах, мають юридично визначену процедуру, здійснюються на основі сучасних адміністративних принципів. У даному випадку виникає певна дихотомія використання терміну «публічний», і на нашу думку є помилковим спрямуванням апелювати до редакції, наведеної у Кодексі адміністративного судочинства України (поняття «публічна служба»), оскільки у даному документі такий термін наведено контекстуально.

Водночас, пропонуємо на основі проведеного дослідження визначити серед основних завдань системи контролінгу визначено: збір і обробку інформації про суб'єкти та об'єкти управління, аналіз суб'єктно-об'єктних зв'язків, пошук можливості встановлення прямих зв'язків і контактів з по всій ієрархії владних відносин; перевірка правомірності укладання адміністративних договорів; координація різних планів і складання консолідованої стратегії розвитку органу влади; облік і контроль витрат та результатів по підрозділах; визначення пріоритетів ресурсного забезпечення робіт, критеріїв вибору видів ресурсного забезпечення; аналіз ефективності методів стимулювання, контроль і регулювання результатів стимулювання; контроль виконання плану, аналіз причин відхилень, вироблення пропозицій по їх ліквідації, координація дій підрозділів; аналіз роботи кожного підрозділу, порівняння фактично одержаного результату з плановим, складання звіту для керівника, виявлення помилок і шляхів їх подальшого уникнення.

У контексті сучасної Стратегії реформування державного управління до 2025 року важливо вказати на акцент у стратегії на перегляд процедур і робочих процесів в державних органах, насамперед процес проведення публічних консультацій

з питань формування та реалізації державної політики та процес моніторингу і контролю виконання управлінських рішень. Проведення аудиту процесів дасть змогу виявити загальні негативні тенденції та зробити процеси більш зручними для громадян, зокрема шляхом використання сучасних інформаційно-технологічних рішень [5]. На нашу думку, в сучасних умовах варто конкретизувати у тексті Стратегії механізми контролю, принципи контролю, а також визначити модельний алгоритм контролю.

**Висновки.** У межах дослідження, виходячи з аналізу концептуального розвитку механізму

контролю в публічному управлінні, запропоновано розглядати останній як механізм регулювання взаємодії суб'єктів і об'єктів в системі управління, що спирається на комплексне інформаційне і організаційне поєднання процесів координування, планування і контролю та спрямований на визначення та реалізацію тактичних і оперативних цілей для підвищення надійності реалізації планів діяльності та досягнення мети органу влади, раціоналізації технології управлінського процесу і підтримки стратегічного і оперативного управління, зменшення ресурсних витрат на управління в особливих умовах державотворення.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 340 с.
2. Конституція України від 28.06.1996року [електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
4. Yukhno I. Peculiarities of regulation the activity of public authorities in the condition the constitutional changes: on the example of the system of judicial authorities / Yukhno I., Bashtannyk A., Lozytska I. and others. *Ad Alta. Journal of Interdisciplinary research*. 2021, Volume 11. P. 60–66.
5. Деякі питання реформування державного управління: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text/>