

DOI 10.52363/2414-5866-2023-1-5

УДК 354:65.014.1.477

*Пасічник О.М. аспірант, ДДУВС, м. Дніпро  
ORCID: 0000-0003-4922-6660*

*Pasichnyk O. Ph.D Student, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,  
Dnipro*

## **НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

## **DEVELOPMENT DIRECTIONS OF PUBLIC CONTROL MECHANISMS IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF STATE POWER IN UKRAINE**

*Визначено напрями розвитку механізмів публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні. Серед цих напрямків виокремлено забезпечення прозорості та відкритості. Рекомендовано їх закріпити у вітчизняному законодавстві у сфері залучення громадськості до формування та реалізації державної політики. Обґрунтовано визначення понять «публічний контроль», «система контролю» тощо.*

***Ключові слова:** державна політика, система контролю, механізм публічного контролю, напрямки.*

*The directions of the development of public control mechanisms in the conditions of the transformation of state power in Ukraine have been determined. Among these areas, the provision of transparency and openness is singled out. It is recommended that they be enshrined in domestic legislation in the field of public involvement in the formation and implementation of state policy. The definitions of the concepts "public control", "control system", etc. are substantiated.*

***Keywords:** state policy, control system, public control mechanism, directions.*

**Постановка проблеми.** Функція контролю є обов'язковою серед основних функцій публічного управління. Проте вона може нести різне змістовне наповнення, а, відтак, і значення. Сучасним завданням для України є правильне, раціональне визначення цього наповнення функції контролю. Пр цьому важливим є врахування рекомендацій міжнародних інституцій та інтеграційних об'єднань, що надали визначення терміну «контроль», указуючи на його публічність. Україні як відносно молодій державі врахування цих рекомендацій також є обов'язковим, і вона вже стала на шлях їх реалізації. Свідченням цього є прийняті нормативно-правові акти у сфері залучення громадськості до формування та реалізації державної

політики (постанова Уряду України від 03.11.2010 р. [3]). Разом із тим, як бачимо, залучення громадськості до цих процесів є дещо відмінним процесом від здійснення публічного контролю. Відтак, існує необхідність у більш детальному дослідженні аспектів співвіднесення означених процесів, а також у визначенні тенденцій у реалізації механізму публічного контролю в Україні з урахуванням відповідного закордонного досвіду. Усе це засвідчує актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розгляду організаційних, правових, соціально-економічних, інформаційних та ін. аспектів формування та функціонування системи контролю в межах державного управління присвячені наукові роботи чисельної групи вчених, до якої входять як вітчизняні, так і зарубіжні. Серед них можна виокремити В. Авер'янова, М. Альберта, В. Бакуменко, Д. Безносенко, Д. Гвішіані, О. Дація, В. Зайцева, М. Мескона, К. Пивоварова, В. Піхоцького, А. Помази-Пономаренко, Г. Саймона, Д. Смітбурга, Ю. Сурміна, В. Томпсона, Ф. Хедоури, С. Шевченка та ін. [1-2; 4-5]. Зазначимо, що розгляд наукових розвідок учених дав змогу наполягати важливості проведення більш комплексного визначення напрямів розвитку механізму публічного контролю в системі управління.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів розвитку механізмів публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз останніх наукових публікацій і нормативно-правових актів [1-5] дав змогу стверджувати, що сучасний стан упровадження, а в подальшому й розвитку механізму публічного контролю в Україні відбувається, з одного боку, у межах цілісної системи контролю. Це означає, що публічному контролю притаманні риси як від системи контролю, так і власні. А з другого – з урахуванням особливостей трансформації державної влади в Україні. Зрозуміло, що можна з упевненістю говорити про те, що останні процеси для неї характерні, починаючи з моменту проголошення незалежності. Однак усе ж таки суттєві якісні зміни державної влади (не кількісні щодо зменшення або збільшення кількості міністерств) відбуваються в Україні останніми роками. На цій підставі вважаємо за необхідне деталізувати особливості змістовної диференціації понять контроль у публічному управлінні, система контролю, публічний контроль, механізм публічного контролю, а, відтак, і напрямки його функціонування та розвитку (табл. 1).

## Змістовна диференціація понять у сфері контролю як функції публічного управління

№ з/п	Назва терміноконструкції	Змістовне наповнення терміноконструкції	Примітка
1	Контроль у публічному управлінні	Це основна функція публічного управління, що передбачає регулярне здійснення моніторингу, збору й аналізу інформації на всіх етапах управлінської діяльності (починаючи з планування), а за необхідності корегування прийнятих управлінських рішень з метою забезпечення належного функціонування та розвитку об'єкта публічного управління.	Визначення надане з урахуванням основ менеджменту і загальних принципів державного управління [1, с. 255; 2; 4]
2	Система контролю	Це сукупність функціональних напрямків управління внутрішнім середовищем певним об'єктом, що може бути представлений адміністративно-територіальною одиницею, установою, організацією, сферу суспільної життєдіяльності, суспільними відносинами тощо, яке (управління) спрямоване на забезпечення тривалого успішного функціонування цього об'єкта шляхом проведення спостереження за негативними відхиленнями в його функціонуванні та координації їх усунення. Під час взаємодії із внутрішнім середовищем концепція системи контролю передбачає орієнтацію на всіх зацікавлених осіб (стейкхолдерів), тобто задоволення інтересів однієї	Визначення надане з урахуванням поняття «контролінг» М. Миколайчука [5, с. 73]

		групи учасників не повинно завдавати шкоди іншим. До цих стекхолдерів віднесено публічні інституції, що типологізовані на державні та самоврядні (представлені органами місцевого самоврядування, представниками громадянського суспільства та ін.).	
3	Публічний контроль	Це різновид контролю, ключовим стекхолдером якого є публічні інституції, що реалізують інституціоналізовану спеціальним чином діяльність з надання послуг на основі проведення контрольної аналітики за результатами моніторингу й визначення значущості відхилень від установлених стандартів і вимог, а також з реалізації коригувальних дій для вдосконалення процесу з використанням наявних управлінських повноважень.	Визначення надане з урахуванням поняття «контроль у сфері забезпечення публічних послуг» Ю. Шарова [5, с. 73]
4	Механізм публічного контролю	Це форма вияву системи публічного контролю, покликана забезпечити приведення у рух її статичних елементів (мети, завдань, принципів, функцій, форм, методів, інструментів тощо)	Визначення надане з урахуванням загальних принципів державного управління [1; 4]
6	Функціонування механізму публічного контролю (МПК)	Це кількісні зміни під час реалізації МПК, покликані забезпечити становлення МПК як багатогранне правове явище, що відображає управлінський аспект функціонування публічних інституцій (органів державної влади та самоврядних інституцій), об'єднуючи різні види і форми пе-	Визначення надане з урахуванням поняття «контроль» О. Невмержицького [5, с. 73]

		ревірочної діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення.	
7	Розвиток механізму публічного контролю (МПК)	Це якісні зміни під час реалізації МПК, покликані забезпечити його розвиток на основі сталого функціонування (див. визначення функціонування МПК).	Визначення передбачає акцентування уваги саме на модернізаційних, трансформаційних змінах МПК, на відміну, від кількісних, що засвідчують стабілізацію дії МПК на певний період часу та масштаб охоплення.

У продовження умовного плану дослідження відзначимо, що, починаючи з 2015 року в Україні запроваджено пакет реформ (62), серед яких реформі системи державного управління відведено окрему увагу. Ця реформа покликана забезпечити зміну пріоритетів в управлінні з державного до публічного, тобто ніщо інше як його континуїтет. Власне кажучи, в указі Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» (21.01.2015 р. № 5/2015 [3]) визнано важливість реформування державної служби й оптимізація системи державних органів. При цьому результатом впровадження реформи децентралізації та державного управління (що поставлена на 5 місце серед усіх пріоритетних реформ) має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [там само]. Хоч і не деталізовано, але цей указ певною мірою закладає базис для трансформації державної влади в напрямку забезпечення її публічності.

Зрозуміло, що через посилення впливу низки факторів реалізація зазначеної «5» реформи затягується в часі, тим самим не забезпечується повсюдність упровадження та розвитку механізмів публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні, а також соціальна орієнтованість державної політики, соціальна безпека тощо. З огляду на це можемо стверджувати, що існує необхідність у розгляді напрямків розвитку механізму публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні.

Як відомо, «публічність» в управлінні передбачає забезпечення його прозорості та відкритості. Зважаючи на це, уважаємо, що розвиток механізму публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні

також повинен відбуватися в межах означених напрямків – прозорості та відкритості. Щодо першого напрямку («прозорість»), то він покликаний забезпечити зрозумілість державної політики для населення, тобто воно в змозі досягнути управлінські рішення, прийняті в межах цієї політики. Для цього необхідним є вчасне та системне висвітлення прийнятих державно-управлінських рішень. Проте цього не достатньо для повноцінного забезпечення «публічності» державної влади. На допомогу приходять, власне кажучи, гарантування її відкритості.

Другий напрям («відкритість») слід розглядати з позиції можливості населення, яке зрозуміло прийняті управлінські рішення, вносити пропозиції щодо їхнього коригування. У цьому контексті можемо відзначити таке: не достатньо лише на офіційному веб-сайті публічної інституції розмістити те чи інше прийняте управлінське рішення, слід надати суспільству гарантії щодо попереднього ознайомлення з ним, його схвалення та виконання.

Іншими словами, прозорість і відкритість державної влади можна представити таким чином:

1) оприлюднення публічною інституцією попереднього варіанту розробленого нею управлінського рішення

2) ознайомлення із цим варіантом рішення безпосередньо населення

3) внесення представниками населення пропозицій щодо коригування такого варіанту рішення

4) виважене урахування публічною інституцією наданих населенням пропозицій

5) прийняття публічною інституцією відкоригованого управлінського рішення

6) його виконання та легітимація (визнання населенням і дотримання)

7) попередній чи проміжний контроль населенням стану виконання управлінського рішення

8) внесення представниками населення пропозицій щодо коригування наявного варіанту управлінського рішення

9) виважене урахування публічною інституцією наданих населенням пропозицій

10) внесення змін публічною інституцією до управлінського рішення

11) завершення його виконання або розроблення нового управлінського рішення, а, відтак, початок забезпечення прозорості та відкритості процедури щодо його прийняття.

**Висновки.** Отже, в основу публічного контролю в управлінні покладено принцип зворотного зв'язку, що передбачає аналіз ситуації «до і після» реалізації певного управлінського рішення. Починаючи з 2015 року в Україні запроваджено принцип щодо впровадження однієї з основних форм контролю в публічному управлінні, яка передбачає узгодження та затвердження рішень з урахуванням думки громадськості. Це, свою чергу, зумо-

влює необхідність у приведенні вітчизняного законодавства у відповідність до означеного принципу. Уважаємо, що це має відбуватися в межах розвитку механізму публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні. На цій підставі визначено напрямки розвитку механізму публічного контролю, що передбачають забезпечення прозорості та відкритості державної влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Том 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
2. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту : пер. с англ. М.: Діло ЛТД, 1994.
3. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
4. Помаза-Пономаренко А.Л., Крюков О.І. Теорія та історія державного управління: курс лекцій. Харків: НУЦЗ України, 2016. 40 с.
5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: [https://www.dut.edu.ua/uploads/1\\_888\\_37081450.pdf](https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf).

#### **References:**

1. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes [Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 tomakh] / Nat. Acad. state example under the President of Ukraine; scientific-ed. collegium: Yu. V. Kovbasyuk (chairman) and others. - K.: NADU, 2011.: Volume 2: Methodology of state administration / scientific editor. board: Yu.P. Surmin (co-head), P.I. Nadolishnyi (co-chairman) and others. 2011. 692 p. Print.
2. Meskon M., Albert M., Khedouri F. Fundamentals of management [Osnovy menedzhmentu]. trans. with English M.: Dilo LTD, 1994. Print.
3. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
4. Pomaza-Ponomarenko A.L., Kryukov O.I. Theory and history of public administration: a course of lectures [Teoriya ta istoriya derzhavnoho upravlinnya: kurs lektsiy]. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2016. 40 p. Print.
5. Public administration: terminal. words [Publichne upravlinnya : terminol. slov.] / comp. : V.S. Kuybida, M.M. Bilynska, O.M. Petroye et al. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. URL: [https://www.dut.edu.ua/uploads/1\\_888\\_37081450.pdf](https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf).