

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**ЧОРНИЙ Олександр Олександрович**

УДК 351:3.077.1342.4:331:658(62)

**ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 281 – «Публічне управління та адміністрування»  
Галузь знань 28 – «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей результатів текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ О.О. Чорний

Науковий керівник: В.В. Баштанник, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління державного управління Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Дніпро - 2023

## АНОТАЦІЇ

Чорний О.О. Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2023.

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 прогалин 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 дисертації 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.

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

Встановлено особливості модель урядової підзвітності і прозорості: системний підхід, на основі якої у межах моделі розглядається офіційний контроль як багаторівнева система, яка складається з взаємопов'язаних елементів; модель спрямована на забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян; проактивність, відповідно до якої модель передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування проблем; гнучкість, адже модель дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади.

Встановлено, що у науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення поняття контролінгу. Наявні трактування не відображають повною мірою всього спектру завдань і функцій контролінгу на його сучасному етапі розвитку. У зв'язку з цим, виходячи з аналізу концептуального розвитку

контролінгу, запропоновано розглядати останній як механізм регулювання 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 державних програм, спрощення технології і підтримки оперативного управління, зменшення витрат на обробку нестандартних ситуацій.

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

Chorny O. Formation of public control mechanisms in the activities of state authorities. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 28 «Public management and administration» with specialty 281 «Public management and administration» – Dnipro University of Technology, Dnipro, 2023.

The peculiarities of the formation of a modern mechanism of public control have been studied. 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 thesis 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 is argued that such components of public control as public participation, promotion of mechanisms of transparent control, transparency and openness should be based on the principles of ethics and legality. 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 emphasizes the forms of public control and features of modern scientific approaches to the rationalization of public control mechanisms. It was 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 institutes, 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.

The features of the model of government accountability and transparency have been established: a systemic approach based on which, within the framework of the model, official control is considered as a multi-level system consisting of interconnected elements; the model is aimed at ensuring the effectiveness of the activities of state authorities, as well as the protection of the rights and freedoms of citizens; proactivity, according to which the model provides for official control not only on the basis of detection of violations, but also on the basis of forecasting

possible problems; flexibility, because the model allows you to adapt to changes in external conditions and in the activities of state authorities

It has been established that there is no single approach to defining the concept of controlling in the scientific literature. Existing interpretations do not fully reflect the entire range of tasks and functions of controlling at its current stage of development. In this regard, based on the analysis of the conceptual development of controlling, it is proposed to consider the latter as a regulatory mechanism in the management system, which is based on a complex informational and organizational combination of the processes of coordination, planning and control and is aimed at defining and implementing tactical and operational goals to increase reliability of implementation of state programs, simplification of technology and support of operational management, reduction of costs for handling non-standard situations.

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



**СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ****Чорного Олександра Олександровича****Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus**

1. Novak, A., Pravdyvets, O., Chornyi, O., Sumbaieva, L., Akimova, L., & Akimov, O. (2022). Financial and economic security in the field of financial markets at the stage of European intergration. *International Journal of Professional Business Review*, 7(5) doi:10.26668/businessreview/2022.v7i5.e835 (WoS).
2. Golub, Valeriia., Zayats, Diana., Kveliashvili, Iryna., Pasichnyi, Roman., Niema, Oleksandra.&Chornyi, Oleksandr. (2022) Implementation Of European Principles For The Provision Of Administrative Services In The Field Of Public Administration: Problems And Prospects. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(2), XXIX, 26-31. - citation index ESCI in Web of Science (Thomson Reuters). (WoS)

**Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»**

3. Чорний О. Формування сучасного механізму контролю в публічному управлінні: розробка загальної концепції дослідження Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2023. №3. С. 211-215. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.35>.
4. Чорний О. Інституціональні засади формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 3. С. 243-246. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.41>

### **Статті в наукових закордонних виданнях**

5. Чорний О. Організаційно-економічний механізм інтегрування контролінгу в систему публічного управління. *Slovak international scientific journal*. 2023. № 74. С. 74-77. DOI.5281/zenodo.8223377.

### **Статті у вітчизняних наукових виданнях**

6. Чорний О.О. Формування контрольного середовища до вимог управління машинобудівним підприємством. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. №3. С. 45-48.

7. Чорний О.О. Механізм функціонування інноваційного менеджменту в структурі стратегічного управління машинобудівних підприємств. *Економічний простір*. №21. Дніпро. 2009. С. 238-245.

8. Чорний О.О. Організація системи внутрішнього економічного контролю підприємств. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Економіка»*. Вип.4, ч. I. 2008. С.347-352.

9. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 17. С. 20-24.

10. Чорний О.О. Передумови розвитку внутрішнього економічного контролю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 16. С. 35-39.

11. Чорний О.О. Система управління як об'єкт контролю промислових підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 24. С. 49-52.

### **Матеріали конференцій**

12. Чорний О. Публічний контроль у сфері правового регулювання правового регулювання національної держави в контексті сучасного інтеграційного процесу // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали ХХ-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 трав. 2023 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро. НТУ ДП, 2023. С. 146- 149.

13. Чорний О. Інституціональні засади формування механізмів публічного контролю за діяльністю органів державної влади в умовах воєнного стану/ Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні : матеріали нак.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, , 4 травня 2023 р. / за заг.ред. І.А. Чикаренко; Т.В.Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2023. С.223-225.

14. Чорний О., Хоміч Ю. Публічноуправлінська діяльність у сфері забезпечення прав і свобод громадян// Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 17-ї регіон. наук.-практ. конф. (16 трав. 2020 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 334 -336.

15. Чорний О.О. Застосування функцій контролю на промислових підприємствах // Проблеми економіки й управління у промислових регіонах: міжрегіональна науково-практична конференція (22-24 травня 2008 р. м. Запоріжжя). Запоріжжя: ЗНТУ, 2008. С. 43-45.

16. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах // Міжнародний управлінський форум «Управління сьогодні та завтра» 15-16 травня, 2008 / Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. 2008. № 3 (II) спецвипуск. Хмельницький, 2008. С. 81-82.

17. Чорний О.О. Необхідність контролю функціонування системи управління промислових підприємств // Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інновативно-інноваційного розвитку в Україні // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 23-24 жовтня 2008 р. У трьох частинах / РВПС України НАН України. Київ: РВПС України НАН України, 2008. Ч.1. С.142-144.

## ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....	3
ВСТУП .....	
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	24
1.1. Теоретичні основи дослідження системі публічного управління та публічноуправлінської діяльності на основі імперативу контрольної функції .....	24
1.2. Поняття механізму державного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності .....	44
1.3. Формування механізм публічного контролю на основі сучасного змісту контрольної функції держави .....	56
Висновки до розділу 1	71
РОЗДІЛ 2	
КОНСТИТУЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	74
2.1. Становлення механізмів публічного контролю в Україні на основі інституціонального підходу .....	74
2.2. Формування механізм публічного контролю на основі сучасного концепту спроможності .....	89
2.3. Особливості формування механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану .....	103
Висновки до розділу 2 .....	120
РОЗДІЛ 3	
ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	123
3.1. Адміністративний контролінг як складовий елемент механізму публічного контролю на основі сучасного концепту менеджменту .....	123
3.2. Особливості формування механізму публічного контролю: британська модель формування механізму публічного контролю .....	143

3.3. Становлення національної моделі формування механізму публічного контролю в Україні .....	158
Висновки до розділу 3 .....	178
ВИСНОВКИ .....	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	188
ДОДАТКИ .....	

## ВСТУП

Актуальність дослідження публічного контролю в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» обумовлена важливим значенням такої проблеми публічноуправлінської діяльності як контрольна функція, що має важливе значення для сучасного суспільства та держави. Адже публічний контроль визначає, наскільки ефективно і результативно діють органи влади в систем публічного управління, допомагає виявляти проблеми та недоліки в системі управління і сприяє їх виправленню. Незалежно від історичних особливостей формування національних систем публічного управління, форм державного правління, державно-територіального устрою та державного режиму власне механізм публічного контролю функціонує на основі певних стандартних алгоритмів.

Сучасні внутрішні процеси в Україні, стан реформування державного управління в умовах протидії збройній агресії РФ проти України, комплекс завдань щодо функціонування всієї системи суспільних відносин в умовах правового режиму воєнного стану визначають актуальність розробки наукового дослідження публічного контролю з позицій сучасного формату державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління.

Тематика публічного контролю (державного контролю, контролю в державному управлінні) представлена працями провідних науковців В. Авер'янова, Л.Акімової, О. Акімова, В.Бакуменка, Є. Бородіна, Т. Бутирської, Р. Войтович, В. Гаращука, Н. Липовської, Т. Маматової, І. Матвеєнко, Д. Міщенко, А. Мерзляк, Н. Нижник, Л. Письмаченко, А. Помази-Пономаренко, О. Руденко, О. Сушинського, Т. Коломоєць,

І. Хожило, І. Чикаренко, Ю. Шарова та інш., а також представників зарубіжної науки – К. Боров'яка, М. Вебера, К. Дальстрема, Т. Драйзека, Ш. Інгмана, В. Лапуенте, Б. Гурне, Д.Малоя, Т. Макдональда, С.Ромбі та інш. Проблеми впровадження контролінгу як інструменту антикризового управління були прямо або опосередковано досліджені вітчизняними та зарубіжними вченими, серед них: І. Ворст, Г. Ревентлоу, Р. Холт, Джей К. Шим, І. Бланк, Е. Брігхем, В. Василенко, О. Кузьмін .

При цьому формальна структура аналізу контрольної функції публічного управління постійно удосконалюється, і наше дослідження спрямоване на розробку відносно нового алгоритму реалізації публічного контролю, що акцентує увагу на: збереженні довіри громадськості через право на інформацію та контроль за діяльністю публічних органів; прозорості та відкритості в управлінні; забезпеченні відповідності законності та конституційності в публічноуправлінській діяльності; покращенні якості послуг, які надаються громадянам і підприємствам і сприяють інноваціям у сфері публічного управління; адаптації до змін. Загалом, дослідження публічного контролю є критично важливим для забезпечення якості та ефективності діяльності публічних органів, збереження довіри громадськості та покращення якості життя громадян. Така тема дослідження актуальна в усіх аспектах публічного управління та вимагає постійного дослідження і вдосконалення.

Незважаючи на велике різноманіття порушених наукових проблем та глибину їх дослідження, у сучасній науці окремі аспекти залишились невирішеними. У нашій країні відомо лише небагато прикладів функціонування інституту публічного контролю і як правило, в дискретних композиціях при тому, що концепція контролінгу з успіхом застосовується у світовій практиці. При цьому необхідно створення механізмів реалізації концептуальних ідей контролінгу саме для системи публічного управління, відповідно до особливостей правового режиму воєнного стану.

Науково-теоретична та практична значущість проблематики формування механізму публічного контролю обумовила вибір теми, актуальність і цільову спрямованість дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційну роботу виконано в Національному технічному університеті «Дніпровська політехніка» у межах науково-дослідної теми Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні раціональної моделі відповідального публічного контролю.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дослідження є теоретико-методичне обґрунтування формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади.

Для досягнення цієї мети поставлено і вирішено такі завдання:

- обґрунтувати доцільність та актуальність дослідження механізму публічного контролю в системі органів державної влади, охарактеризувати сучасний стан наукових досліджень за тематикою публічного контролю;
- узагальнити сутність контролю і контрольної функції в системі органів державної влади та розробити поняття публічного контролю в системі суспільних відносин;
- уточнити методологію аналізу складників механізму публічного контролю та детермінувати поняття адміністративного публічного контролінгу, обґрунтувати методичне забезпечення контролінгу;
- охарактеризувати поняття офіційного контролю, запропонувати теоретичну модель офіційного контролю як дескриптивну структуру – модель урядової підзвітності і прозорості (EATS);



- визначити організаційно-методичні засади функціонування механізму публічного контролю в контексті протидії збройній агресії, правового режиму воєнного стану та сучасного реформування державного управління;

- обґрунтувати запровадження багаторівневої інтегрованої системи управління (MLICS) на основі концепції управління ризиками у контексті публічного контролю, у тому числі – в умовах правового режиму воєнного стану;

- методологію забезпечення контролінгу в системі публічного управління в межах функціонального, галузевого та регіонального аспектів;

- розробити теоретичну концепцію впровадження механізму публічного контролю в системі органів державної влади в контексті сучасних стратегій реформування державного управління на основі принципу респонсивності;

- визначити особливості формування механізму публічного контролю на основі зарубіжного досвіду формування системи національних контрольних структур;

- дослідити і обґрунтувати становлення національної моделі формування механізму публічного контролю в Україні на основі моделі сучасного багаторівневого публічного управління, що базується на інституціональному підході.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються в системі публічного управління щодо реалізації контрольної функції.

*Предметом дослідження* є теоретико-методологічні засади формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади.

*Методи дослідження.* У процесі дослідження механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади використано сукупність методів наукового пізнання явищ та процесів в системі публічного управління: історичний та логічний методи – для уточнення основних понять;

порівняльного аналізу розвитку механізмів контролю на етапах формування системи публічного управління (підрозділ 1.1, 2.2, 2.3), теоретичного узагальнення – з метою практичної апробації методичних розробок у сфері наукового аналізу особливостей функціонування механізмів державного управління (підрозділ 1.2), метод функціонального аналізу – для теоретичного узагальнення й формулювання загальної концепції публічного контролю (підрозділ 1.3), використання інституціонального підходу у контексті розробки авторської моделі контрольної функції (підрозділ 2.1). Неінституціональний формат дослідження використано у роботі при формуванні механізму публічного контролю на основі концепту спроможності (підрозділ 2.2), метод диверсифікованої структуризації застосовано при встановленні особливостей публічного контролю в умовах правового режиму воєнного стану (підрозділ 2.3). Методи сучасного менеджменту використано у процесі аналізу феномену адміністративного контролінгу (підрозділ 3.1.), компаративного аналізу – у процесі дослідження зарубіжного досвіду формування систем публічного контролю (3.2.), метод системного аналізу застосовано при формуванні національної моделі публічного контролю (підрозділ 3.3).

Теоретичну і методологічну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних авторів у галузі наук державного управління, політології, менеджменту, матеріали науково-практичних конференцій.

**Наукова новизна** дослідження полягає у тому, що робота є першим дослідженням у вітчизняній галузі знань публічного управління та адміністрування щодо розроблення концептуальних ідей і практичних рекомендацій формування механізму публічного контролю. Розроблені у дисертації теоретичні підходи до аналізу проблеми публічного контролю, категоріальний апарат, основні ідеї та висновки будуть використані у науково-дослідній роботі і стануть підґрунтям для подальших наукових досліджень у напрямі реалізації концепції нового державотворення.

У дисертації:

*уперше:*

- у контексті раціонального управління досліджено особливості формування механізму публічного контролю на основі концептуалізації поняття офіційного контролю, систематизовані складники, принципи та методологічна основа механізму публічного контролю респонсивного типу, визначено складники формування системи публічного управління (процесний, функціональний, класичний підходи), конкретизовані об'єкт, предмет, концептуальні засади та методологічна основа аналізу контролю в публічному управлінні на базі принципів функціональної визначеності державної влади; розроблено теоретичну модель офіційного контролю – модель урядової підзвітності і прозорості (GATS) в мирних умовах і в умовах правового режиму воєнного стану; розроблено проблемно-орієнтовану модель конституювання публічного управління (Problem-Oriented Public Governance Constituting Model);

*удосконалено:*

– методологічні основи дослідження стану забезпечення раціонального змісту стандарту публічного управління і сутності поняття «механізм публічного управління», що дозволило сформулювати авторське визначення понять інституціоналізації контролю в публічному управлінні, у межах предметного поля публічного управління та адміністрування а також запропонована організаційна модель публічного контролю на основі принципу респонсивності в управлінні;

– напрями й перспективи впровадження зарубіжного (європейського) й передового національного досвіду формування механізму полісуб'єктного контролю в публічному управлінні, детерміновано поняття трансформаційного тренду в публічному управлінні, й на підставі цього детерміновано сутнісні характеристики контролю як виміру контрольної функції в системі публічноуправлінської діяльності;

– концептуальні підходи щодо обґрунтування та комплексного вирішення завдань, обумовлених суспільною потребою у публічному контролі, функціонування та розвитку правової держави із стабільним

режимом демократичного контролю на основі принципу демократичної контрольної процедури, що знайшло свій прояв у напрацюванні моделі, запровадження поняття «контрольна диверсифікація» з метою розширення дослідницького поля за тематикою змісту публічного управління;

*набули подальшого розвитку:*

- сучасні концепти галузі знань публічного управління щодо інституціональних характеристик системи державної влади в умовах системних змін, класифікації внутрішньоінституціональних принципів контролінгу в публічному управлінні, визначення етапів становлення інститутів контролю в межах періодизації становлення системи органів державної влади, запропоновано поняття «воєнний публічний контроль»;

- публічноуправлінське трактування сутності контрольної функції держави в умовах зовнішніх викликів у контексті загального процесу реформування державного управління, що знаходить свою реалізацію під час відсічі збройній агресії та повоєнного відновлення України; з цією метою у дисертації розроблено стандартизовану модель «*Цифрова спроможність для публічного контролю*» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)), яка виступила основою розробки моделі функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS);

- напрями та заходи з розбудови ефективної системи складників реалізації публічного контролінгу в умовах зовнішніх викликів, які зорієнтовані на імплементацію потреб громадян та інститутів громадянського суспільства до стандартів європейського врядування, й на цій основі обґрунтовано узагальнений комплекс характеристик і властивостей, що формують поняття відкритого публічного контролю на основі на основі концепції «Розумного Управління Ресурсами» («Smart Resource Governance» (SRG)) – підходу, який об'єднує принципи інтелектуального аналізу даних, технологічні інновації та стратегічне планування для ефективного та ефективного розподілу ресурсів;

- теоретичні підходи до визначення публічного контролю як механізму регулювання в системі управління, що спирається на комплексне інформаційне і організаційне поєднання процесів координування, планування і контролю та спрямований на визначення та реалізацію цілей для підвищення надійності реалізації стратегії реформування державного управління, спрощення технології і підтримки стратегічного і оперативного управління, зменшення ресурсних витрат на обробку нестандартних ситуацій. Це стало основою для розробки авторських пропозицій по формуванню сучасної стратегії реформування публічного управління.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в розробці теоретико-методологічних та практично-прикладних положень, викладених у пропозиції, що можуть бути реалізованими та становити основу системи публічного управління в забезпеченні раціонального змісту публічного контролю. Наукові рекомендації, висновки, пропозиції дисертації були враховані та використані: при розробці пропозицій щодо діяльності органів державної влади: у діяльності Дніпропетровського окружного адміністративного суду щодо визначення сучасних механізмів публічного контролю та реалізації функції контролінгу в системі правосуддя (довідка про впровадження від 11.10.2023 № 02/73438/23), Третього апеляційного адміністративного суду – у межах реалізації завдань Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки у запропоновано заходи щодо формування нової методології реалізації контрольної функції в діяльності органів судової влади, розроблено авторську концепцію контролінгу в системі судової влади та судового адміністрування, розробив до впровадження авторську теоретичну концепцію демократизації алгоритму судового контролінгу, сформував принципи судового контролінгу, які можуть бути впроваджені у практичній діяльності органів судової влади та влади (довідка про впровадження від 01.08.23. № 01/32/23). Громадської організації «Громадська наукова організація «Фундація публічно-правових

ініціатив» – щодо організації системи публічного моніторингу на дання державних послуг і (довідка від 05.10.2023 № 05-10/23-2).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід до обґрунтування методологічних основ формування організаційних та інституціональних засад забезпечення публічного контролю в умовах системних реформ в Україні. Дисертація є завершеною самостійною науковою працею. Основні положення, розробки в межах дослідження, наукові результати, винесені на захист, ґрунтуються на особистих дослідженнях автора. Ідеї та розробки, що належать співавторам окремих робіт, у дисертації не використовувалися. Внесок автора в публікації, виконані в співавторстві, конкретизовано у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

**Апробація результатів дисертації.** Основні висновки та результати дослідження оприлюднювалися дисертантом на міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» (м. Дніпро, 2023), «Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні» (м. Дніпро, 2023), «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» (м. Дніпро, 2020), «Проблеми економіки й управління у промислових регіонах» (м. Запоріжжя, 2008 р.); «Управління сьогодні та завтра» (м. Хмельницький, 2008 р.); «Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України» (м. Харків, 2007 р.); «Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інновативно-інноваційного розвитку в Україні» (м. Київ, 2008 р.); «Соціально-економічна політика та розвиток регіонів в умовах переходу до постіндустріального суспільства» (м. Дніпропетровськ, 2008 р.); «Європейські орієнтири муніципального управління» (м. Київ, 2008 р.) та інш.

**Публікації.** За результатами виконання дисертаційного дослідження опубліковано 16 наукових праць, із них: 9 статей у наукових виданнях, у тому числі: 2 статті – у зарубіжному періодичному виданні, що індексується у

наукометричній базі Web of Science та Scopus, 4 статті у вітчизняних фахових виданнях категорії Б, включених до наукометричних баз; 1 стаття у наукових виданнях зарубіжних держав з напрямку, за яким підготовлено дисертацію; 2 статті – у інших виданнях; 7 тез доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів, навчальному посібнику.

Обсяг і структура дисертації. Дисертаційна робота викладена на 187 сторінках, складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (189 найменувань), містить 20 рисунків і 5 таблиць.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1. Теоретичні основи дослідження системі публічного управління та публічноуправлінської діяльності на основі імперативу контрольної функції

Система публічного управління є самостійним об'єктом наукового дослідження галузі знань «Публічне управління та адміністрування», й саме тому варто вказати на загальні характеристики такої системи. Мова йде про теоретичний підхід до поняття публічного управління. Адже нормативно поняття «публічне управління» не закріплено. Такий стан розвитку як галузі знань публічного управління та адміністрування, так і галузі науки державного управління вказує на доцільність розмежування окремих понять, зокрема, публічного управління та державного управління.

У контексті нашого дослідження мова йде, по-перше, про сучасну модель управління державними справами (за Конституцією України) [1], управління як функцію органів державної влади, встановленої Конституцією України, контрольної функції органів влади, визначеної законами України – як стандарт функціонального змісту, визначений відповідно до статті 19 Конституції України. По-друге, про нормативну складову контрольної функції влади, що детермінується в системі нормативних актів Кабінету Міністрів України – положень про діяльність центральних органів виконавчої влади.

Контрольна функція влади є важливою складовою будь-якої системи управління, і включає процеси, процедури та механізми, які допомагають визначати, чи досягаються поставлені цілі та завдання, і вживати заходів у випадку виявлення відхилень від цілей, заявлених в управлінській діяльності. Варто вказати на такі системні характеристики: 1) встановлення стандартів управління шляхом визначення критеріїв, за якими будуть оцінюватися результати діяльності або процесів реформування; 2) вимірювання



результатів: Це включає в себе процес збору даних та вимірювання досягнутих результатів порівняно з встановленими стандартами; 3) аналіз визначення причин відхилень від стандартів та виявлення проблемних ситуацій; 3) коригування як процес прийняття рішень та вжиття заходів для виправлення виявлених відхилень та досягнення поставлених цілей; 4) звітність як аспект контрольної функції влади, який включає в себе аналіз результатів та процесів контролю, що допомагає публічним особам приймати обґрунтовані рішення.

Варто вказати на науковий підхід Ю. Кальниша щодо організації владної діяльності, який вказує, що в умовах демократизації системи влади в Україні зберігається пострадянська модель розвитку політичної системи, для якої характерна, насамперед, гіпертрофована роль держави, реалізована через так звану «вертикаль виконавчої влади», основою якої є уряд з максимально широкими повноваженнями., й водночас – послаблення ролі інститутів громадянського суспільства [2]. Такий підхід сформульований для стабільної ситуації функціонування публічного управління, проте зауважимо що поняття «стабільність» є умовною категорією, характерною для теоретичного аналізу. У практичній сфері таке поняття є метою діяльності.

Водночас, позицію Ю.Кальниша варто поєднати із дослідницькими підходами В. Авер'янова [3-6], В. Бакуменка [7-9], якщо розуміти під публічним управлінням комплексну систему, націлену на забезпечення ефективного та результативного функціонування державних інституцій, органів місцевого самоврядування, а також різноманітних публічних організацій. Так само слід вказати на особливість сучасного розуміння адміністративного аспекту публічного управління, що пропонує В. Баштанник [10-12] та В. Черниш [13-15]

Слід визнати, що таке управління охоплює розробку та реалізацію політичних рішень, планування, координацію відповідних процесів, надання послуг громадськості, а також гарантування дотримання законодавства та регулятивних норм. Важливими аспектами публічного управління є також аналіз та оцінювання ефективності публічних органів, управління витратами

та ресурсами, а також забезпечення відкритості та прозорості в роботі урядових структур

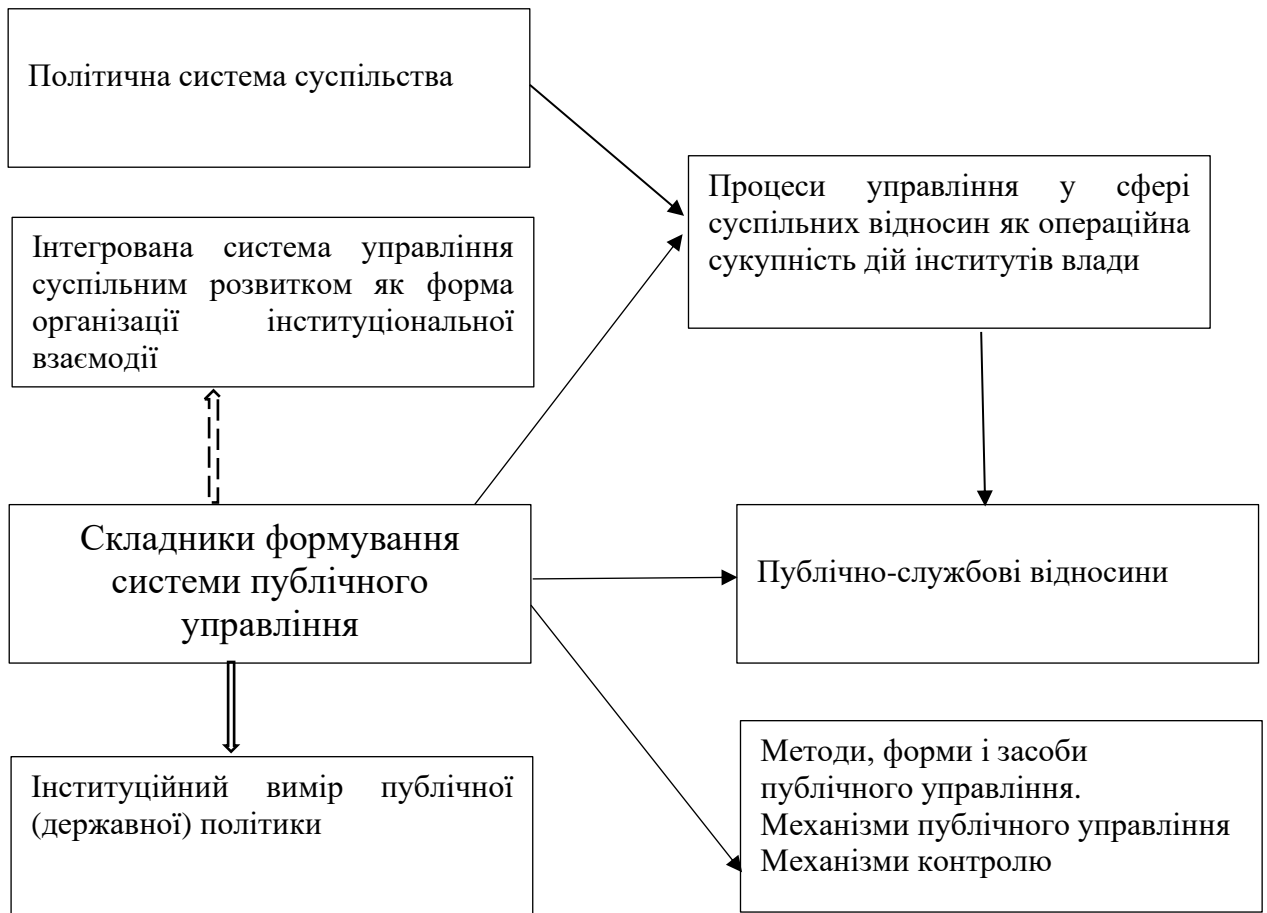


Рис.1.1. Складники формування системи публічного управління (процесний підхід)

Джерела: дослідження автора на основі досліджень О. Акімова [16-18], Є. Бородіна [19-20], Д. Міщенко [21]

Варто вказати на той факт, що категоріальну множинність публічного управління досліджують на даний час всі дослідники галузі науки державного управління. Це обумовлено як формальними вимогами – публічне управління визначено предметом галузі знань, а також намаганням розширити дослідницькі рамки загалом всіх галузей суспільних наук. Сучасні вітчизняні наукові школи як державного управління, так і права, політичної та економічної наук широко використовують категорію «публічне управління». Варто зокрема, вказати на дослідження О. Акімова [16], В. Баштанника [10],

Є. Бородіна [19], Н. Драгомирецької [22], Т. Коломоєць [23-24], Є. Легези [25;26], Н. Липовської [27], Т. Маматової [28], О. Сушинського [29], І. Хожило [30] та інших. Фактично виходячи із різних суб'єктних і предметних сфер, вітчизняні дослідники формують споріднену категоріальну парадигму публічного управління на основі цілепокладання такого управління, формування критеріальних основ, суб'єктів, об'єктів та принципів. Відмінними виступають методологія дослідження, структура та логіка аналізу складників системи публічного управління. При цьому ми виокремлюємо загальні підходи. По-перше, інституціональна динаміка: практично всі дослідники в галузі публічного управління, права, політології та економіки вивчають взаємодію між різними інститутами суспільних відносин, такими як урядові органи, правові системи та економічні структури. Дослідники зазвичай аналізують, як інституції взаємодіють і впливають одна на одну, яким чином відбувається взаємодія держави, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів приватного права.

По-друге, формування публічної політики, адже дослідження в галузі публічного управління детерміновані аналізом публічної політики, яка включає в себе прийняття рішень урядом щодо соціальних, економічних та політичних питань, так само, як і впливом цих політик на правову систему держави та економічну модель. Феномен публічної політики деталізовано в працях професора Н. Липовської, зокрема обґрунтовується сутність, типологія і реалізація публічної політики, виділяється роль політичних інститутів у публічній політичній діяльності. Особливе місце відведено оптимізації публічної політичної діяльності в сучасному українському суспільстві [31].

Варто підтримати сучасні підходи до формування засад дослідження публічної політики професора Н. Липовської щодо визначення політичної відповідальності, що є основою демократичного способу життя громадянина, а її формування відбувається в різних державних і політико-правових інститутах. Слід розрізняти два інституційні виміри політико-правового феномену відповідальності: відповідальність держави та її органів перед

особою (людиною і громадянином) у випадках порушення її прав і свобод і у відшкодуванні заподіяної їй шкоди; відповідальність індивіда перед державою, яка виникає як у разі вчиненого правопорушення, так і є неявною в кожному суспільно значущому вчинку особи. Під обов'язком індивіда за належне виконання своїх обов'язків перед державою, колективом, сім'єю, іншими людьми слід розуміти добровільний, свідомий акт політично і правової культури. Саме через дії яскраво проявляється політична сутність, рівень розвитку політичної свідомості, політична самоідентичність і в цілому політична культура особистості. Обираючи шлях пасивності, байдужості, соціальної девіації, політичної бездіяльності, мовчазного протистояння злу, індивід не тільки втрачає відповідальність, він ізолює себе від найважливіших демократичних активів суспільства [31].

На нашу думку, категорія відповідальності складає основу механізму публічного контролю, який ми пропонуємо у дисертаційному дослідженні. Абсолютно підтримуємо позицію Н. Липовської щодо дослідницького підходу до політичної відповідальності [32], публічної служби [32], і у контексті нашого дослідження наголошуємо на тому, що політична відповідальність і публічний контроль є двома важливими аспектами демократичного управління. Поєднуючи їх, ми можемо розглядати взаємозв'язок між урядом та громадянами, а також між урядом та іншими гілками влади. Варто вказати на цільові аспекти, які поєднують політичну відповідальність і публічний контроль: 1) політична відповідальність обумовлює, що обрані представники влади несуть відповідальність перед громадянами за свої дії та рішення, при цьому публічний контроль, у свою чергу, забезпечує можливість громадян впливати на дії та рішення обранців шляхом різноманітних механізмів, таких як громадські обговорення, петиції, медіа тощо; 2) публічний контроль допомагає забезпечити прозорість та відкритість у роботі органів влади, що є важливим для визначення політичної відповідальності політичних представників перед громадянами. Громадськість має можливість відстежувати дії уряду, висувати вимоги до

його роботи та вимагати пояснень; 3) політична відповідальність передбачає можливість представників влади бути позбавленими своїх посад у разі невиконання своїх обов'язків або неуспіху у вирішенні проблем, при цьому публічний контроль допомагає громадянам впливати на цей процес шляхом вираження своєї думки через різні канали, включаючи вибори та громадські акції. Публічний контроль також може забезпечувати незалежний огляд та оцінку роботи владних структур, що є важливим для виявлення можливих порушень та недоліків у діяльності влади, а також для забезпечення відповідності дій влади закону та моральним нормам.

Варто вказати на підхід І. Матвеєнко, за яким основними напрямками для встановлення конструктивного діалогу органів публічної влади та громадянського суспільства у процесі формування умов для публічного контролю на регіональному рівні визначено: проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо); створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку і громадянського контролю; забезпечення співпраці органів виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політики; підтримка ініціатив громадськості для вирішення завдань регіональної та місцевої політики; підвищення професійного рівня та інституційної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політики; забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії. У багатьох країнах громадськість бере активну участь в управлінні державними справами через громадські консультативно-дорадчі структури при органах публічної влади. Робота консультативно-дорадчих органів має свою специфіку, оскільки суттєво залежить від принципів державного устрою [34;35].

Важливо підтримати науковий підхід І. Матвеєнко щодо оцінки сучасної трансформації системи публічного управління, яка характеризується як складний, багатоаспектний процес, ціллю якого є формування нового стилю державно-управлінської діяльності, винайдення нових конструктивних форм взаємовідносин органів публічної влади та суспільства на основі активності і відповідальності всіх суб'єктів управління [34]. На думку науковців, дослідники логічно і послідовно сформували комплекс наукових підходів до дефініції «впливи» при тлумаченні взаємовідносин держави та суспільства, розробленій на цій основі узагальненій класифікації впливів та співвіднесенні її з рівнем досліджуваності у галузі державного управління, висновку щодо цілеспрямованих та формуючих впливів, які характеризуються однаковими категоріями, та необхідності розмежування цілеспрямованих і формуючих впливів [35].

Таким чином, поєднуючи політичну відповідальність і публічний контроль, можливо створити систему, яка забезпечує відповідальність обранців перед громадянами та відкритість у роботі владних структур, що є важливими аспектами демократичного управління.

*По-третє*, ефективність управління завжди визначається аналізом ефективності та раціональності управлінських процесів в урядових органах, а також їх вплив на економіку та правову систему. Зокрема, мова йде про визначальну роль держави в економіці, й саме тому дослідження в галузі економіки тісно пов'язані з розумінням ролі держави в економічному регулюванні суспільних процесів, включаючи вплив урядових політик на ринкові процеси та регулювання.

По-четверте, важливо відзначити трансформаційну природу інституту правної держави, правової системи та прав людини. Дослідники в галузі права та публічного управління часто досліджують взаємозв'язок між правовою системою, правами людини та урядовими політиками як інтегрований масив. Ми вважаємо, що проблематика тут полягає не у формах сучасного інституціонального виокремлення, а у процесній детермінації суспільних

відносин. Ці спільні аспекти вивчення публічного управління, права, державного управління та економіки свідчать про важливість міждисциплінарного підходу до розуміння сучасних суспільних проблем.

Ми підтримуємо позицію дослідників С. Телешуна, С. Ситник, І. Рейтеровича щодо того факту, що «поняття «публічне управління» («public administration»), «публічна політика» («public policy»), «публічна служба» («public service») у вітчизняній управлінській практиці часто ототожнюються відповідно з поняттями «державне управління», «державна політика» та «державна служба» [36]. Ми стоїмо на такій же дослідницькій позиції, інше питання – це питання сучасного мовного перекладу, оскільки унормованим поняттям не виступає жодне із наведених, за частковим визначенням у межах тлумачення терміну «публічна служба» в межах КАСУ, адже даний термін використовується для адміністративного судочинства, і не може бути застосований у практиці публічноуправлінської діяльності у нормативному розумінні.

Слід вказати і на дослідницьку позицію В. Баштанника щодо внутрішнього стану системи публічної служби. Особливості функціонування правового режиму воєнного стану в Україні в умовах протидії збройній агресії РФ проти України вимагає значних інституціональних змін у загальній моделі службових відносин в Україні, що визначені:

- невизначеним (суперечливим) статусом керівників і посадових осіб органів влади, додатково обумовленим поняттям «набуття правового статусу» в умовах воєнного стану;
- функціонуванням багатофункціональної моделі державного управління в умовах воєнного стану, детермінованої наявністю декількох центрів прийняття і реалізації державноуправлінських рішень, подвійним нормативно-правовим статусом органів влади
- частковою зміною функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, встановлених законами України;
- актуалізацією службових відносин в системі Збройних Сил України,

державних правоохоронних органів, органів судової влади тощо, визначених законами України щодо організації діяльності та відповідними дисциплінарними статутами [37].

Власне, як наголошують науковці, існує два класичних визначення поняття «публічна політика». Політична енциклопедія термін «публічна політика» (англ. public policy) розкриває таким чином: горизонтальна (на відміну від політики владної – вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання та прийняття політичних рішень, забезпечує зв'язок між владними структурами і суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими громадськими групами [38]. На нашу думку, це прояв процесного підходу, що не може бути абсолютно детермінований в галузі знань публічного управління та адміністрування. Так само варто наголосити, що даний термін наводиться англійською мовою (public policy) у дослідницькому форматі, нормативно він не визначений і в інших країнах, частіше спостерігаємо використання «government policy», і навіть у цьому випадку як правило мова йде про конкретну галузь.

Надалі С. Телешун, С. Ситник та І. Рейторович цитують Енциклопедію державного управління, де публічна політика (англ. public policy) визначається як діяльність органів публічного врядування, що спрямована на вирішення суспільних проблем. Публічну політику як діяльність загалом визначають як «відношення органів влади до свого оточення». Публічну політику здійснюють органи публічного врядування, які вповноважені громадою виконувати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби добиватися виконання своїх рішень. До таких органів належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Громадські об'єднання і бізнес можуть впливати на публічну політику, але вони не вповноважені приймати рішення від імені громади і не несуть за них відповідальності. Публічна політика здійснюється як реакція на запити громадян чи виникнення якоїсь суспільної проблеми. Проблеми, на вирішення яких спрямовується



публічна політика, мають насамперед публічне, а не приватне спрямування [39, с. 484–485].

З цього приводу ми вважаємо за доцільне зробити декілька зауважень. По-перше, недоцільно формулювати, як це зроблено у Енциклопедії, визначення наукових понять на основі ще більше невизначених понять: органи публічного врядування, публічне спрямування. Не вказуючи таке визначення як завдання дисертації, вважаємо за доцільне запропонувати власне визначення для подальшого використання у роботі: публічна політика – Public policy представляє собою систематичний процес розробки, впровадження та оцінки владних рішень та дій, спрямованих на вирішення публічних проблем, і відображає комплекс загальнонаціональних інтересів, при цьому такий процес включає ідентифікацію суспільних потреб, формулювання політичних цілей, вибір інструментів та методів вирішення, імплементацію політики та її моніторинг і перегляд з метою досягнення бажаних результатів та адаптації до змінюваних умов, за умови, що особливий акцент робиться на консенсусному підході до розробки політик, врахуванні різноманітності думок та інтересів, а також на історично сформованих засадах права і управління. Саме публічна політика (Public policy) враховує плюралізм підходів та інтересів різних груп, прагматизм та поступовість у вирішенні проблем, гнучкість та можливість коригування на основі зворотного зв'язку, а також врахування традицій та історичного досвіду при вирішенні проблем.

Очевидно, що варто погодитись із сучасними науковим підходами щодо окремих категорій службової діяльності в системі органів державної влади, сформульованими В. Баштанником, зокрема, що «в умовах правового режиму воєнного стану та системних реформ службово-правові відносини можуть зазнавати негативного впливу в контексті інституціональних викликів в системі державного управління (управління державними справами). Зокрема, це:

1) мінливість (variability) – властивість, обумовлена нестабільним нормативно-правовим статусом суб'єкта таких відносин, наявністю формату «подвійного статусу» службових осіб;

2) несталість (changeability) – властивість, обумовлена наявністю тих чи інших форматів реалізації службово-правових відносин, відсутністю стратегії розвитку певного суб'єкта службово-правових відносин; при цьому наявність загальносистемної стратегії реформування не визначає сталість системи;

3) несумісність (inconsistency) – властивість, що визначає інституціональну суперечність, іманентно властиву службово-правовим відносинам, що складаються між суб'єктами різних підсистем, регулювання яких передбачає різні адміністративні процедури; при цьому блокується діяльність в усіх складових таких підсистем або проявляється режим субординації;

4) ненадійність (uncertainty) – властивість, що визначає базову проблему більшості суб'єктів службово-правових відносин – відсутність довіри щодо поведінки суб'єкта відносин у кризових ситуаціях, висока ймовірність переходу до «ручного» управління;

5) чергування (циклічність) (vicissitude) – властивість, що визначає дискретність прояву базових функцій суб'єкта відносин, чергування адміністративних режимів, чергування стабільного та нестабільного режиму функціонування; при цьому таке чергування передбачене як прояв управлінських дій у певній послідовності;

6) неспроможність (inequality) – властивість службово-правових відносин, що характеризується нездатністю суб'єкта таких відносин досягти управлінського результату у визначений строк, оскільки початкові умови формування системи службово-правових відносин не були визначені» [37].

Загальний управлінський ефект полягає у реакції системи службово-правових відносин на такі інституціональні виклики.

Ми наводимо такий загальний підхід до поняття «публічна політика», оскільки саме у контексті її реалізації актуалізується поняття «публічний

контроль». Нам видається, що термін «публічна політика» не має формуватися в окремому дослідницькому полі за межами поняття «система публічного управління».

Класичний підхід до формування системи публічного управління розглядає управління як сукупність взаємопов'язаних функцій, таких як планування, організація, мотивація та контроль.

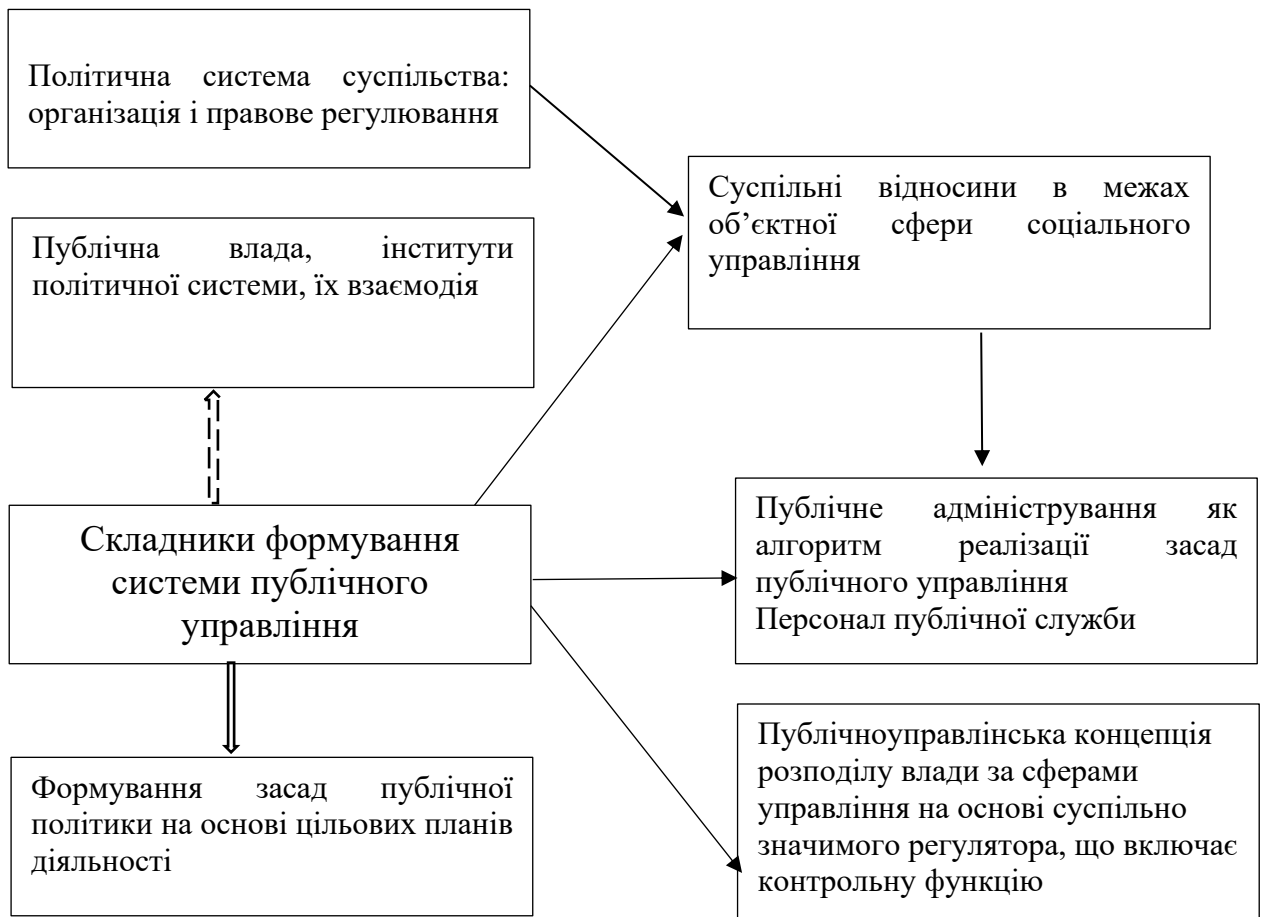


Рис.1.2. Складники формування системи публічного управління (класичний підхід)

Джерело: дослідження автора на основі підходів В. Бакуменка, В. Князева [40], Н. Нижник [41-45].

Доцільно також погодитись із науковим підходом щодо інтегрованих систем публічного управління В. Баштанника, за яким характер, структура, форми та особливості взаємовідносин в інтегрованій системі публічного

управління (ІСПУ) реально віддзеркалюють цілі суб'єктів суспільної взаємодії, намагання до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу (див. рис. 1.3).



Рис. 1.3. Засади становлення інтегрованої системи публічного управління на рівні національної держави.

Джерело: [11]

У такому форматі сформовано складну адміністративну систему на наднаціональному рівні (наприклад, Європейську інтегровану систему публічного управління – адміністративну систему, що складається з автономних підсистем (національних адміністративних систем), які в інтегративному поєднанні формують наддержавний (європейський) адміністративний простір [11].

Варто також вказати на особливості визначення власне сфери публічного управління та публічноуправлінської діяльності, сформульовані І. Юхно та Ю. Хомічем у дослідженнях проблематики публічноуправлінської діяльності. Так, І. Юхно пропонує декілька понять публічного управління та адміністрування, що суттєво доповнюють науковий методологічний ряд. Зокрема, це такі поняття як:

- абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми та елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи і не призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

- умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу факторів, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

- нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо прогнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків;

- публічноуправлінська діяльність – діяльність суб'єктів системи публічного управління на основі інтегративної взаємодії в умовах виконання загальних функцій публічного управління та зовнішніх впливів як форм і методів реалізації державної влади, спрямована на виявлення, детермінацію та впровадження інституціональних складників управління, та реалізується персоналом органів публічного управління [46].

Ми підтримуємо такий дослідницький алгоритм, з яким абсолютно погоджуємося. Разом з тим, вважаємо, що І. Юхно мала розвинути у межах своєї авторської розробки саме контрольну функцію, якої бракує при формуванні нею певного публічноуправлінського алгоритму. Ми вважаємо,

що контроль сам по собі не завершує певний управлінський цикл, але дозволяє з використанням системного підходу.

Разом з тим, на основі методологічних напрацювань В. Баштанника, Н. Липовської, Т. Маматової та І. Хожило ми пропонуємо такий концептуальний вимір поняття публічноуправлінської діяльності:

*публічноуправлінська діяльність на основі застосування механізму публічного контролю* визначається як процес управління, що здійснюється державними органами та інституціями управління на різних рівнях, включає в себе розробку, імплементацію та моніторинг державної (публічної) політики, програм та послуг у сферах, що мають важливе суспільне значення, характеризується активним залученням громадськості та її представницьких організацій до моніторингу (відстеження та оцінювання) діяльності органів публічної влади через засоби публічного контролю, такі як прямі контрольні заходи органів влади, що здійснюють загальні контрольні процедури та органів влади, що здійснюють спеціальні контрольні процедури, громадські слухання, аудити, звітність посадових осіб перед громадянами, та інші механізми забезпечення прозорості та відповідальності.

При цьому публічний контроль відіграє ключову роль у підвищенні ефективності та легітимності публічноуправлінської діяльності та публічноуправлінських рішень, стимулюючи відкритість та діалог між владою та суспільством і сприяючи врахуванню інтересів громадян у процесі публічного управління.

При цьому, з класичних позицій системного аналізу в державному управлінні визначимо, що *публічноуправлінська діяльність* – це систематичний процес прийняття, впровадження та оцінки рішень та дій, які здійснюються державними органами та іншими суб'єктами управління для забезпечення ефективної роботи держави та задоволення потреб суспільства. Важлива роль публічного контролю полягає в тому, що громадськість, громадяни та громадські організації мають можливість активно брати участь у контролі за діяльністю державних органів та управлінських структур. Це

включає нагляд, відкритість, доступ до інформації, участь у прийнятті рішень та можливість звертатися за захистом прав та інтересів.

Загалом, функціональний підхід до формування системи публічного управління розглядає управління як сукупність взаємопов'язаних функцій, таких як планування, організація, мотивація та контроль. Цей підхід базується на розумінні управління як процесу, що включає в себе різні функції, які виконуються для досягнення цілей та завдань організації (рис.1.3).

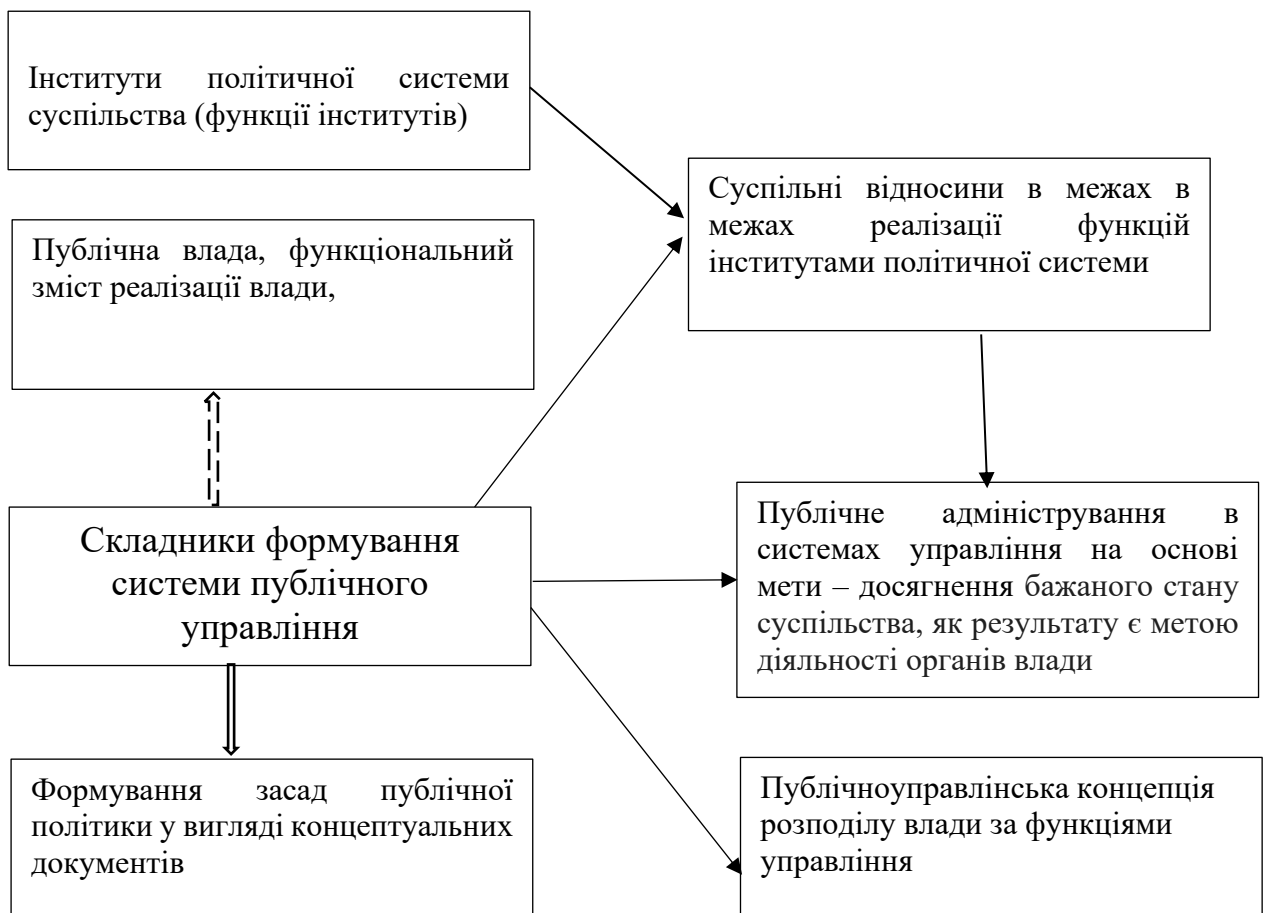


Рис.1.4. Складники формування системи публічного управління (функціональний підхід)

Джерело: дослідження автора на основі аналізу праць В. Баштанника, Н. Липовської, Т. Маматової І. Матвєєнко [11;28;32;35]

По суті маємо справу із поєднанням різних підходів у процесі формування публічноуправлінської діяльності. Ми вважаємо за доцільне

виокремлювати початкову фазу – цілепокладання (що передує плануванню) і завершальну фазу – контроль (що передбачає коригування засад управління – у разі потреби).

Вказуючи на особливості публічноуправлінської діяльності, Ю. Хоміч пропонує доповнити усталені підходи В. Баштанника, Н. Липовської, І. Матвєєнко, Д. Міщенко О. Руденко, І. Хожило, що адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності також завжди є загальною детермінантою правоохоронної функції держави, адже базується на нормативно встановлених правилах і регламентах публічноуправлінської діяльності [47-48].

Ю. Хоміч акцентує на тому, що всі основні нормативні акти з питань організації публічного управління загального призначення встановлюють відповідні правила і процедури з позицій закріплення публічноуправлінського змісту складників формування правоохоронної функції держави, зокрема: Конституція України [1]; Закон України «Про Кабінет Міністрів (стаття 2) [49]; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) [50]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2) [51]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [52]; Закон України «Про державну службу» (стаття 4) [53]; Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 6,7,9) [54]; Закон України «Про Національну поліцію» [55]; Закон України «Про Національну Гвардію» [56]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» [57]; Закон України «Про прокуратуру» [58]; Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [59]; Закон України «Про Службу безпеки України» [60] тощо. Ми доповнили і удосконалили наведену Ю. Хомічем модель конституювання публічноуправлінської діяльності власне, на основі проблемного підходу і на цій основі в нашій праці формуємо власну дослідницьку концепцію реалізації контрольної функції публічного управління – механізмом публічного контролю.

О. Гацуля у контексті формування змісту управлінської діяльності наводить важливу класифікацію державноуправлінських реформ у контексті



формалізації категорії «сутність і зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління»: по-перше, загальнотеоретичні дослідження сутності реформ у державному управлінні являють собою полідисциплінарний продукт, сутнісний зміст якого складають сучасні концепції державницького підходу до реформування. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній галузі, що передбачають поєднання загального, територіального та галузевого регулювання; по-третє, дослідження формально визначених реформ щодо розвитку країни, регіону, галузі, а також програм та механізмів їх реалізації; по-четверте, аналіз функціонування систем та структури органів державної влади, формування на основі такого аналізу стандартних алгоритмів реформування в галузевому контексті; по-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складників державноуправлінських реформ; по-шосте, аналіз особливостей реалізації галузевих реформ на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління; по-сьоме, аналіз інституціональних основ реформування [61].

Професор Д. Міщенко акцентує увагу, що серед різних видів безпеки об'єктів соціальної природи особливе місце належить національній безпеці країни. Це стан країни, коли відсутні або усунені зовнішні й внутрішні загрози національним цінностям і національному способу життя, забезпечується реалізація її важливих інтересів. Тож національна безпека передбачає захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (політичних, економічних, військових, екологічних тощо) [62]. У такому підході формальна визначеність державних моніторингових алгоритмів відіграє особливу роль.

Також слід погодитися із підходом Д. Міщенко щодо особливостей розвитку держави, що відбувається у межах інституційного середовища, що виявляється, і залежить від того, наскільки ефективно функціонує судова

система, бюрократичний апарат, здійснюється захист прав власності, створюються умови для розвитку економічних суб'єктів. Інституційне середовище включає інституційні обмеження, до яких належать формальні й неформальні інститути. У разі слабого розвитку інституційного середовища створюються умови для проявів опортуністичної поведінки і зростання трансакційних витрат, що, своєю чергою, обумовлює появу неформальних інститутів із власними формами захисту. Саме таке інституційне середовище характерне для України – йому притаманна перевага неформальних правил над формальними, що значно викривлює більшу частину процесів державного регулювання [63].

Ключові елементи проблемно-орієнтованої моделі публічного управління як основи для механізму публічного контролю: визначення пріоритетних суспільних проблем шляхом консультацій з громадськістю та експертами, розробка варіантів вирішення виявлених проблем за участю представників громадськості (публічне обговорення можливих рішень), прийняття рішень органами влади з урахуванням громадської думки. (публікація рішень та пояснень), відкритий моніторинг реалізації рішень громадськими радами, ЗМІ, незалежними експертами, регулярна оцінка ефективності реалізованих рішень з залученням громадськості (публікація результатів оцінок), внесення коректив у політики та програми за результатами громадського моніторингу та оцінок.

Разом з тим, ми вважаємо, що такий механізм публічного контролю потребує суто конструктивного дослідження, адже звичний термін «механізм державного управління», достатньо досліджений у сучасній науці державного управління, суттєво трансформувався в сучасних умовах. На жаль, механізм публічного контролю не повною мірою спрацював в умовах правового режиму воєнного стану, й нашим завданням є також розвиток сучасних наукових підходів як щодо галузевої спрямованості, так і щодо особливостей регулювання контрольної діяльності на основі особливостей механізмів публічного управління.

## 1.2. Поняття механізму публічного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності

Поняття механізму публічного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності важливо сформулювати на основі дослідженого нами феномену публічного управління та публічноуправлінської діяльності. Власне, поняття «механізми управління» (механізми державного управління, механізми публічного управління) досліджуються за стандартною методологічною схемою, що поєднує такі складники:

1) теоретична конструкція – основні концепції, моделі та теорії управління, які можуть бути застосовані до класифікації механізмів;

2) контекстуальний аналіз, що актуалізує визначення специфіки контексту, в якому функціонують механізми управління, включаючи політичні, економічні, соціальні та культурні фактори, які можуть впливати на їхнє формування та виконання;

3) аналіз нормативно-правової бази, на основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів управління, для визначення їхніх повноважень, обов'язків та відповідальності;

4) структурний аналіз, що включає дослідження структури управлінських організацій, їх ієрархію, функціональні складники, та роль персоналу;

5) процесний аналіз, вивчення процесів управління, (планування, виконання, моніторинг, контроль та оцінку);

6) аналіз взаємодії елементів механізму – взаємодію між різними органами управління та іншими зацікавленими сторонами;

7) збір та аналіз первинних та вторинних даних, включаючи статистику, опитування, інтерв'ю та вивчення кейсів;

8) використання кількісних та якісних методів для оцінки ефективності, результативності та впливу механізмів управління;

9) врахування можливі зміни в політичному, економічному або соціальному середовищі, які можуть вплинути на механізми управління в майбутньому.

Фактично, мова йде про стандартну методологію аналізу складників механізмів публічного управління. Механізм публічного управління може бути визначений як комплекс інституцій, процедур, правил, методів та інструментів, які використовуються публічними органами для забезпечення ефективного та ефективного вирішення завдань, пов'язаних з управлінням суспільними ресурсами, наданням послуг громадянам, формуванням та реалізацією публічної політики. При цьому механізм публічного управління включає в себе такі елементи, як структура державних органів, процедури прийняття рішень, механізми контролю та звітності, взаємодію з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами, а також інструменти планування, бюджетування та моніторингу. А з позицій цілепокладання механізм публічного управління спрямований на забезпечення виконання завдань державних органів, досягнення цілей публічної політики та задоволення потреб суспільства.

Якщо говорити про механізм публічного управління як комплекс взаємопов'язаних елементів і процесів, що забезпечують реалізацію функцій та завдань держави у сфері управління суспільними ресурсами, регулювання публічних відносин, формування та впровадження державної політики, то варто вказати на актуалізацію нормативно-правової бази, інституційної структур, інструментів управлінського впливу, методів оцінки ефективності та способів залучення громадськості до управлінських процесів. Так само слід вказати на принципи функціонування (законність, прозорість, об'єктивність, відповідальність та підзвітність, ефективність, справедливість, стабільність).

Досить часто узагальнення підходів до визначення складових механізму публічного управління поєднує:

– нормативно-правову базу, що регламентує процедури та повноваження органів публічної влади;

- організаційну структуру органів публічного управління та їх підрозділів;
- інструменти та важелі управлінського впливу (адміністративні, економічні, соціально-психологічні тощо);
- технології та методики, що застосовуються в процесі підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень;
- процедури взаємодії органів влади між собою та з громадськістю;
- механізми контролю, моніторингу та оцінювання ефективності публічного управління.

Сучасна наука державного управління достатньо деталізувала поняття «механізм державного (публічного) управління». Втім, як виявляється, значення такої категорії останніми роками почало трансформуватися і виразно відрізнятися від класичної форми. Загалом, в науці державного управління розуміють таку предметну аналізу механізмів державного управління (за паспортами спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління):

- 1) теоретико-методологічні засади розроблення та функціонування механізмів державного управління: категорії, закономірності, принципи, методи, концепції, моделі, системи, класифікація;
- 2) цілі, завдання, функції держави, стратегії її розвитку як чинники формування та функціонування механізмів державного управління;
- 3) організаційний, правовий, ресурсний та інші види механізмів державного управління;
- 4) формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального та галузевого управління та інших сферах суспільного життя;
- 5) цільові, функціональні, організаційні та інші складові механізмів державного управління на центральному, регіональному, галузевому рівнях, в різних сферах суспільного життя;
- 6) інституціональні, економічні, соціальні, історичні та інші засади адміністративно-територіального устрою держави і регіонів;

- 7) державне регулювання розвитку країни, регіону, галузі; програми та механізми їх реалізації;
- 8) закономірності, принципи, концепції, моделі та тенденції розвитку державного управління на регіональному рівні;
- 9) співробітництво в сфері міждержавного регіонального управління, адаптація міжнародних, зокрема європейських, норм і стандартів;
- 10) система та структура центральних і місцевих органів державної влади та їх апаратів, їх класифікація;
- 11) органи державної влади та їх статус: цілі, завдання, функції, структури, організаційні відносини, їх удосконалення;
- 12) стратегічне управління, планування та цільове програмування в діяльності органів державної влади; державні послуги: сутність, категорії, класифікація, стандартизація, ресурсне забезпечення;
- 13) результативність та ефективність функціонування суб'єктів та механізмів державного управління;
- 14) моніторинг і контроль в системі державного управління; його види, методи, технології;
- 15) державне управління на засадах сучасних моделей якості діяльності; адміністративний аудит в державному управлінні;
- 16) механізми державного регулювання окремих галузей і сфер суспільного життя та їх удосконалення;
- 17) управління та регулювання діяльності органів та установ державної влади: аналіз, моделювання й оптимізація;
- 18) взаємовідносини та взаємодія з громадськістю в системі державного управління;
- 19) інформаційні технології та інформаційне забезпечення в системах державного управління [64].

Така логіка наукової спеціальності включає всі напрями дослідження діяльності органів влади, проте ми вважаємо за доцільне зосередитися на п. 14 «моніторинг і контроль в системі державного управління; його види, методи,

технології». Фактично, сама логіка функціонування механізму державного (публічного) управління передбачає контроль діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Державне управління та контроль є фундаментальними компонентами ефективного функціонування держави, що забезпечують виконання законів, регулювання соціально-економічних процесів, захист національних інтересів та здійснення стратегічного планування. Сучасні виклики, такі як глобалізація, технологічний розвиток, демографічні зміни, екологічні проблеми та зростання громадських вимог до прозорості та підзвітності влади, вимагають постійної адаптації та вдосконалення механізмів державного управління і контролю. Збройна агресія проти України та запровадження правового режиму воєнного стану актуалізували посилення контрольної функції держави, що має знайти прояв у спеціальних механізмах контролю, конкретизації ролі органів державної влади, що реалізують контрольну функцію, а також запровадженні відповідних контрольних процедур.

Ефективні механізми державного управління та контролю є запорукою належного функціонування державного апарату та реалізації державної політики. Проте в умовах сучасних викликів, пов'язаних із глобалізацією, децентралізацією, цифровізацією тощо, традиційні механізми державного управління потребують перегляду та оновлення. Це зумовлює необхідність комплексного дослідження даної проблематики. Фактично, знову актуалізується проблема власне поняття «механізм управління». Тривала наукова дискусія з цього питання полягає у визначенні такого поняття. Разом з тим, варто погодитись із науковим підходом щодо поєднання поняття «механізми управління» та «механізми регулювання» [65]. Зокрема, розкриваючи значення організаційно-правового забезпечення здійснення адміністративної реформи для удосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу формування механізмів регулювання, варто вказати, що серед головних проблем, які гальмують проведення реформ, виступає її законодавче забезпечення, що обумовлює

роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи і процесами втілення організаційними заходами задекларованих цілей [66]. Адже фактично механізм регулювання формується на платформі контрольної функції.

Власне, поняття «механізм публічного управління» може бути визначено на основі інтегрованих підходів наукового аналізу:

1) *структурного підходу*, за яким, механізм управління розглядається як сукупність органів управління, їх структурних підрозділів, а також зв'язків і відносин між ними, й так само – визначає ієрархію управління, розподіл функцій між суб'єктами системи управління. На основі дослідження, проведеного у підрозділі 1.1, ми вважаємо, що структурний підхід формалізує особливу роль контроль в управлінні – через структурні підрозділи контролю, ієрархічні стандарти, режими підпорядкування. Зокрема, розробка контрольних процедур, чітких процедур та інструкцій, які допомагають визначити, як і коли повинен відбуватися контроль, що він повинен охоплювати, та які стандарти повинні бути застосовані; встановлення контрольних точок у робочих процесах, де необхідно проводити перевірки; розподіл відповідальності за проведення контролю; використання ієрархічної структури організації для проведення контролю, де керівники вищого рівня перевіряють роботу підлеглих, а також забезпечують нагляд та керівництво; проведення регулярних внутрішніх або зовнішніх аудитів для оцінки ефективності контрольних систем та виявлення можливих проблем або областей для поліпшення; звітність та документування; зворотний зв'язок та коригування.

2) *функціонального підходу* – механізм управління детермінується як сукупність функцій управління, таких як планування, організація, координація, мотивація та контроль, які необхідні для досягнення поставлених цілей. Фактично, ми визначаємо головну роль функції контролю, адже у межах функціонального підходу контрольні функції можуть бути розподілені між різними функціональними підрозділами організації (функціональні



обов'язки); у функціональному підході можуть бути створені спеціалізовані контрольні підрозділи або посади, які відповідають за контроль за конкретними аспектами діяльності, здійснюється функціональний контроль за процесами, формується спільна відповідальність, та забезпечує функціональний контроль через систему взаємодії між функціональними підрозділами для забезпечення ефективного контролю.

3) *процесного підходу*, за яким механізм управління розглядається як послідовність управлінських процесів та операцій, що забезпечують реалізацію управлінських функцій і досягнення організаційних цілей на різних етапах управління. Процесний підхід до контролю є важливим аспектом сучасного управління, оскільки дозволяє організаціям ефективно контролювати свою діяльність, зосереджуючись на ключових бізнес-процесах. Якщо ми формуємо механізм управління, варто виокремити ключові процеси, ідентифікувати та виділити ключові процеси, які мають найбільший вплив на досягнення стратегічних цілей власне управління, й контроль зосереджується на цих процесах, що дозволяє ефективно керувати важливими аспектами діяльності в системі публічного управління. Так само відбувається орієнтація на результати управління, а також забезпечується можливість контролювати взаємодію між різними процесами та їх вплив на кінцеві результати публічного управління. Цим забезпечується ефективне управління ризиками та стратегічний контроль: Процесний підхід дозволяє здійснювати контроль на стратегічному рівні, орієнтованому на досягнення стратегічних цілей організації.

Серед інших підходів варто також виокремити правовий підхід, у межах якого механізм управління розглядається з точки зору системи правових норм, які регулюють управлінську діяльність, встановлюють права та обов'язки суб'єктів управління, а також визначають порядок реалізації управлінських повноважень та відповідальність за їх порушення.

Ми підтримуємо позицію А. Баштанник щодо методології дослідження процесу становлення та розвитку механізмів державного управління, й

відповідно механізмів регулювання діяльності органів державної влади, «яка має здійснюватися шляхом інтегративного поєднання політико-правових основ функціонування органів влади, інституціональних особливостей функціонування МДУ, організаційних характеристик суб'єктів та об'єктів регулювання, аналізу адміністративних процедур..



Рис. 1.5. Схематична модель сутності поняття «механізм публічного управління» на основі структури механізму регулювання діяльності органів влади, запропонованої А. Баштанник

Джерело: [67], дослідження автора.

Така схематична модель використана нами для логічного обґрунтування місця і ролі механізму публічного контролю в системі основних чинників діяльності органів державної влади. Водночас, якщо використати твердження, що публічний контроль – це система механізмів, процедур та інструментів, які

інтегровані в публічне управління для забезпечення відкритості, прозорості, відповідальності та ефективності владних структур.

Під механізмами регулювання діяльності органів державної влади слід розуміти внутрішню структурну єдність інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів в системі управління державою, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дозволяє змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта щодо суспільних відносин» [67]. Очевидним є наближення понять «механізм регулювання» та «механізм управління», втім, з позицій акценту на механізмі публічного контролю, варто зауважити, що механізм публічного контролю потребує власної термінологічної бази. Якщо брати до уваги дослідження механізмів управління І. Матвєєнко, А. Мерзляк, Д. Міщенко, О. Мордвінов, І. Хожило, О. Федорчак, варто вказати на технологічну відокремленість сучасних визначень від базового поняття механізму.

Власне, механізм управління ( у тому числі і механізм контролю) як поняття потребує власного пояснення. Так, В. Авер'янов вказує, що складовими елементами механізму управління в системі органів виконавчої влади є правові норми, адже саме через механізм державного управління здійснюється реалізація влади [68]. В. Приходько запропонував власне визначення механізму державного управління як системи, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним, інформаційним забезпеченням. В. Приходько пропонує визначити механізм державного регулювання як сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений із індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи []

О. Радченко пропонує визначити механізм як «... системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління» [70, с. 24]. О. Коротич запропонувала поняття «цільовий державний механізм управління» та «механізм процесу державного управління», та вважає найбільш широким поняттям термін а також «механізм управління державою» [71]. А. Баштанник вважає, що поняття механізмів (управління, регулювання) у суспільних науках є досить широким, але конструкція «механізм – процес» виглядає дещо дискусійною з позиції характеристики власне державного управління [67].

Р. Рудніцька і О. Сидорчук пропонують визначення механізму державного управління як квазі-системи, призначеної для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби інструменти державного впливу на об'єкт управління. При цьому до принципів формування таких механізмів віднесено такі: цілеспрямованості, безперервності і надійності, планомірності, динамізму, несуперечливості законам управління, цілісності, моделювання [72].

О. Федорчак пропонує класифікувати механізми державного управління на основі алгоритму «поняття механізму – поняття державного управління – поняття механізму державного управління», й пояснює відмінності трактувань науковців щодо механізмів державного управління, пропонує власне визначення механізму як системи, призначеної для практичного здійснення державного управління, досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

О. Федорчак подає власну узагальнену класифікацію шляхом виокремлення механізмів за функціональним призначенням та за суб'єктами управління [73].

Ми вважаємо, що поняття «механізм публічного контролю» є похідною категорією поняття механізмів державного управління, при цьому не має бути дискусії «публічне – державне управління» як предмету дисертаційного аналізу, оскільки механізми державного управління є інтегративним поєднанням законодавчо врегульованих взаємовідносин держави та суспільства в межах суспільних відносин, що має за мету формування публічно-адміністративного впливу на процес регулювання діяльності органів влади (рис. 1.6).

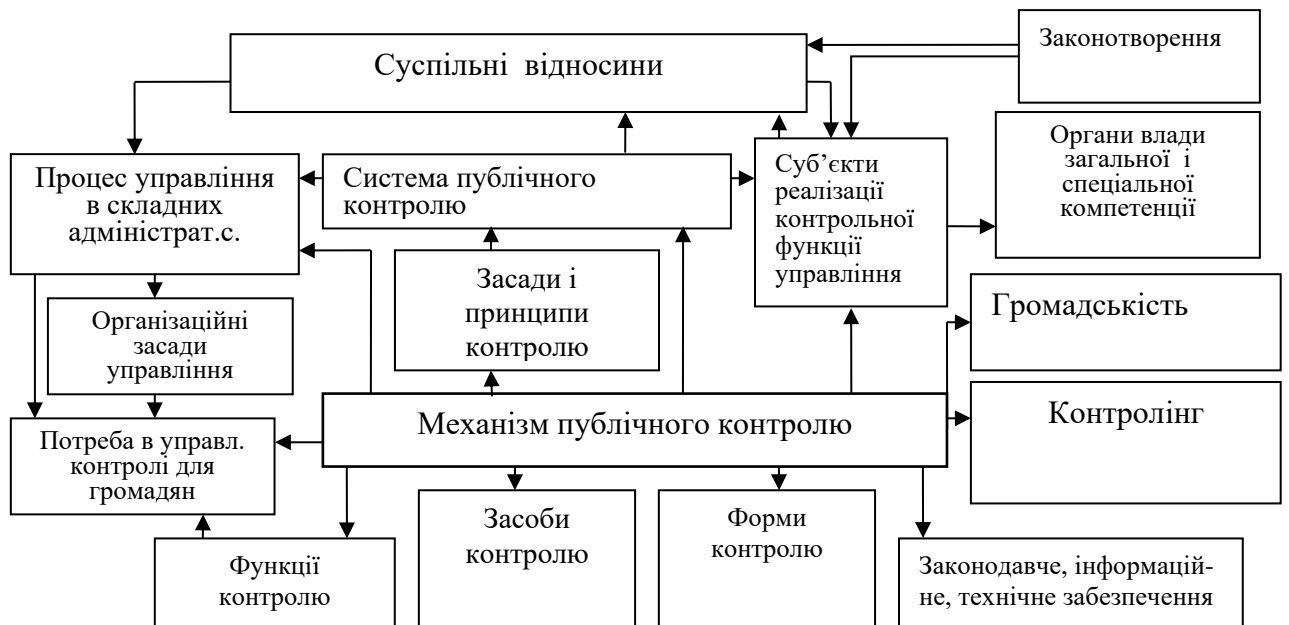


Рис. 1.6. Організаційна модель публічного контролю на основі принципу респонсивності в управлінні

Джерело: розроблено автором

Саме тому ми пропонуємо визначити механізм публічного контролю як інтегративну єдність механізмів державного управління, що об'єднує в собі систему засобів, процедур та інструментів, які спрямовані на забезпечення

взаємодії громадськості та державних органів для здійснення нагляду, оцінки та контролю за дотриманням законності, ефективності та відкритості в управлінні інституціональним розвитком, на основі законодавчо визначених алгоритмів державної діяльності, з урахуванням суспільних потреб.

Організаційна модель публічного контролю на основі принципу респонсивності в управлінні передбачає активну взаємодію між державними органами та громадськістю з метою забезпечення ефективного контролю за діяльністю державних установ. Ця модель базується на принципах відкритості, прозорості та взаємодії між органами влади та громадськістю. У такій моделі громадськість має можливість активно брати участь у процесах контролю та нагляду за управлінням державними органами. Для цього створюються спеціальні механізми, такі як громадські ради, комітети, публічні слухання, петиції та інші форми взаємодії, що дозволяють громадськості активно впливати на управління та прийняття рішень. Державні органи, у свою чергу, повинні бути готові до відкритої співпраці з громадськістю, реагувати на запити та пропозиції громадян, надавати інформацію про свою діяльність, а також приймати до уваги думку громадськості при ухваленні рішень.

Така модель публічного контролю на основі принципу респонсивності в управлінні сприяє збільшенню відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищенню рівня довіри громадськості до державних установ, а також покращує якість управління в цілому. Організаційна модель публічного контролю в умовах війни та повоєнного відновлення, на нашу думку, найбільш ефективною буде при домінуванні ролі держави, оскільки державні інституції мають більшу компетентність, ресурси та легітимність для виконання функцій контролю та нагляду за суспільними процесами. Така модель нами обґрунтовується такими аргументами:

по-перше, ефективність і професіоналізм учасників процесу контролю, адже державні органи, зазвичай, мають доступ до кваліфікованих фахівців та експертів, які можуть забезпечити високий рівень ефективності в процесі

контролю, які здатні проводити аналіз, оцінку та аудит діяльності на професійному рівні;

по-друге, потреба у централізації влади, адже держава має змогу централізовано координувати та управляти процесами контролю, що сприяє уникненню фрагментації та неузгодженості у діях різних органів контролю, а також формує законодавчу базу контролю, коли саме держава володіє повноваженнями створювати та змінювати законодавство, що дозволяє їй формувати правову основу для механізмів публічного контролю, а також адаптувати їх до змінюваних умов і потреб суспільства;

по-третє, формування ресурсного потенціалу контрольних заходів, оскільки держава має доступ до значних фінансових та матеріальних ресурсів, які можна використовувати для забезпечення діяльності контролюючих органів;

по-четверте, питання легітимності, оскільки державні інституції мають легітимний характер діяльності, а отже, і формат публічного контролю буде мати легітимний характер, що впливає з конституційних та законодавчих актів, які надають їм право виконувати контрольні функції в ім'я народу та держави.

по-п'яте, формування адміністративного режиму політичної відповідальності, адже державні органи зобов'язані звітувати перед народом та органами влади вищого рівня, що створює додатковий рівень відповідальності за результати контролю, втім, такий формат ставить завдання і перед громадським механізмом відповідальності;

по-шосте, забезпечення національної безпеки, адже держава виступає як основний гарант стабільності і безпеки, що зумовлює необхідність раціонального державного контролю у сфері забезпечення державної безпеки і громадського порядку. Так само, мова йде про національні інтереси, формування правоохоронної системи, формування пріоритетів зовнішньої політики.

Тут доцільно вказати на запропонований В. Князєвим та В. Бакуменком загальний формат визначення механізму державного управління як «... практичних заходів, засобів, важелів стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [74, С. 116], й зазначити, що усталена дискусія про визначеність змісту «публічне управління» й загалом, термін публічний виступає певною екзистенційною дилемою. Адже постійне намагання у форматі «публічного» акцентувати увагу на громадському вимірі є проблемою розуміння сутності даного терміну. Держава виступає як інструмент для досягнення стратегічних цілей суспільства, визначаючи основні напрямки розвитку та реалізуючи їх через впровадження ефективних політик та програм. Вона також відповідає за забезпечення національної безпеки, захист від зовнішніх загроз та забезпечення правопорядку.

Ми пропонуємо у процесі формування сучасного змісту поняття «публічне управління» вказувати на суб'єктність інституту держави в суспільних відносинах, з очевидними обмеженнями, що виключатимуть етатизацію публічного управління. У цьому процесі головну роль може відігравати механізм публічного контролю як фактор оцінювання спроможності системи публічноуправлінської діяльності і у той самий час – як засіб раціоналізації такої діяльності.

### 1.3. Формування механізм публічного контролю на основі сучасного змісту контрольної функції держави

Контрольна функція в системі органів влади визначається більшістю науковців як основна функція публічноуправлінської діяльності у контексті демократизації самого управління, визначення самого цілепокладання, детермінації складових сучасного демократичного управління. Така функція має важливе значення для забезпечення відповідальності, ефективності та легітимності влади, загалом формалізує «публічний» сенс влади. При



встановленні базових характеристик влади контрольна функція допомагає забезпечити відповідальність органів влади перед громадянами та законом, передбачає нагляд за діяльністю органів влади з метою виявлення недоліків, зловживань та порушень закону, встановлює адміністративний режим відкритості, забезпечує права і свободи громадян в частині дотримання їх конституційного змісту. Разом з тим, контроль сприяє виявленню важливих тенденцій і проблем у сфері публічного управління, забезпечує якість управління, допомагає створити баланс між владою та громадськістю, забезпечує демократичність управління та довіру до органів влади.

Найбільший внесок у теоретико-методологічне дослідження контролю вніс вітчизняний дослідник О. Сушинський. На думку професора О. Сушинського, контроль у сфері публічної влади є одним з основних напрямів виду діяльності та галузі науки державне управління. Дослідником визначено поняття публічної влади та контрольної влади, проведено їх класифікацію шляхом виділення основних критеріальних ознак, а також відповідних їх видів і форм, обґрунтовано виокремлення контролю як самостійного напрямку здійснення публічної влади та її видів [75]. Ми загалом підтримуємо позицію О. Сушинського щодо концепції контролю як виду здійснення публічної влади, яка дозволяє розвинути й розглядати публічну владу та її види в контексті ефективного її здійснення основними складовими громадянського суспільства, а саме: громадою та народом й інституціями, яким вони делегують здійснення відповідної влади, зокрема президентом, конституційним судом, органами державної влади, територіальними органами влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Сутність концепції контролю як функціонального напрямку здійснення публічної влади та окремих її видів вчений визначає основним висновком та методологічним аспектом ідеї замкнутості й ефективності здійснення публічної влади.

При цьому ми формуємо власну дослідницьку позицію щодо феномену публічної влади. Загалом, наша концепція дослідження базується на

концептуальній моделі публічного адміністрування англо-американської школи управління, зокрема імперативі відповідальності за визначення політики та програм урядів у частині планування, організації, керівництві, координації та контролю діяльності уряду. При цьому відносини між різними рівнями влади в межах однієї країни становлять зростаючу проблему публічного управління. У саме тому створення висококваліфікованих адміністративних, виконавчих або директивних функціональних механізмів зробило публічне управління та адміністрування окремою професійною сферою, у межах якої публічний контроль, що базується на законодавчо сформованих приписах, є важливою складовою управління

Така модель контрольної функції в системі суспільних відносин потребує власного наукового підходу. По суті, маємо справу з класичною формулою сучасного публічного управління, у межах якого формується механізм контролю (публічного контролю). Втім сама концепція публічного управління теж потребує самостійного дослідження. Особливо в межах сучасного трансформаційного тренду в публічному управлінні. Вітчизняні дослідники М. Лахижа та І. Лозицька сформували сучасні методологічні підходи до визначення вектору розвитку системи публічного (державного) управління (рис. 1.7).

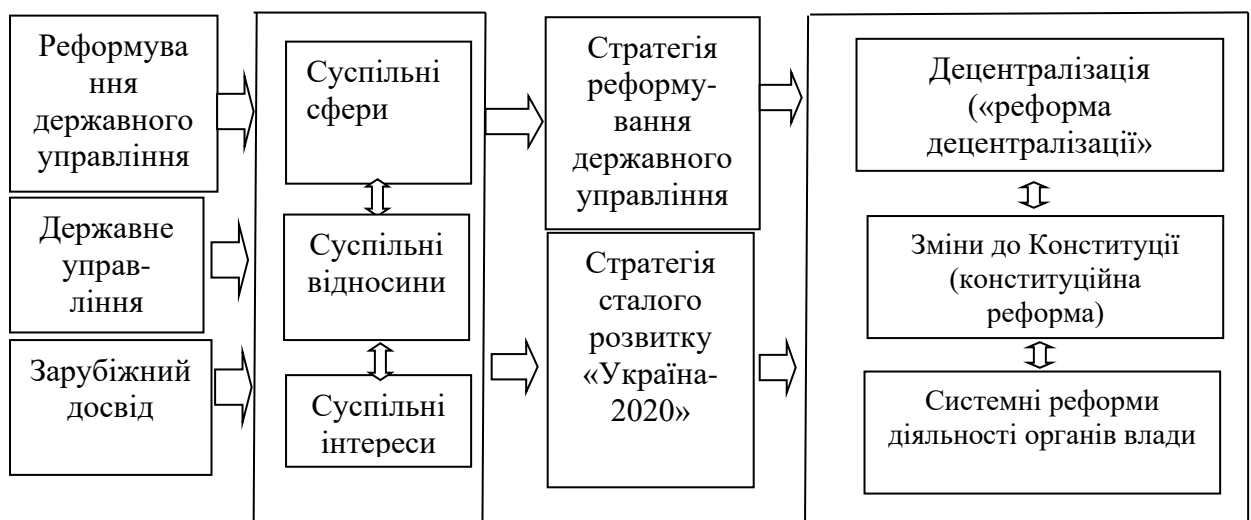


Рис. 1.7. Структура трансформаційного тренду в сучасному державному управлінні на основі зарубіжного досвіду

Джерело: праці М.Лахижі [76-78], І. Лозицької [79-82].

Трансформаційний тренд в сучасному державному управлінні на основі зарубіжного досвіду може бути детермінований через такі ключові аспекти:

1) цифрові технології та е-урядування в механізмах публічного контролю, оскільки сучасні держави активно впроваджують цифрові технології для покращення ефективності та прозорості управління. Це включає в себе електронні системи управління, електронні послуги для громадян та бізнесу, відкриті дані, електронний документообіг та інші інноваційні практики;

2) реінжиніринг процесу публічного контролю, при цьому державні установи виробляють нові підходи до управління та надання послуг, що базуються на аналізі та оптимізації публічного управління, що може включати перегляд та перепроєктування адміністративних процедур, впровадження кращих практик та автоматизацію звичайних управлінських алгоритмів;

3) горизонтальну та вертикальну координацію в структурі публічного контролю, для покращення механізмів координації між різними рівнями управління та між відомствами, що сприяє уникненню дублювання функцій та підвищенню ефективності публічного контролю;

4) формування умов для залучення громадськості та організації режиму партнерства влади і громадськості, що може включати консультації з громадськістю, партнерства з громадськими організаціями та бізнесом, а також розвиток механізмів громадського контролю;

5) безумовна адаптація механізму публічного контролю до змін через запровадження гнучкості та адаптивності управлінських структур для швидкого реагування на зміни в економічному, соціальному та політичному середовищі;

Саме тому мова йде про адаптивний публічний контроль – це підхід до контролю та нагляду за діяльністю державних органів та установ, спрямований на гнучке реагування на зміни у соціально-економічному

середовищі та потребах громадян, при збереженні суб'єктності держави. Такий підхід передбачає постійне вдосконалення та адаптацію контрольних механізмів з урахуванням нових викликів та можливостей публічного управління. Адаптивний публічний контроль – це процес моніторингу та оцінки діяльності державних органів, який характеризується гнучкістю, здатністю до швидкої адаптації до змінюваних умов, викликів та потреб суспільства. Цей тип контролю передбачає використання інноваційних технологій, методів збору та аналізу даних, а також активне залучення громадськості для забезпечення прозорості, відповідальності та ефективності державного управління.

У контексті врядування та державного управління адаптивний публічний контроль» може включати впровадження гнучких і оперативних наглядових і регулятивних заходів, які можуть адаптуватися до нових викликів, технологічного прогресу або змін у суспільних очікуваннях, що базується на модифікації методів і процесів публічного контролю. Ми вважаємо за доцільне доповнити модель, запропоновану на основі праць М. Лахижі та І. Лозицької на основі концептуалізації контрольної функції публічного управління (рис.1.8)

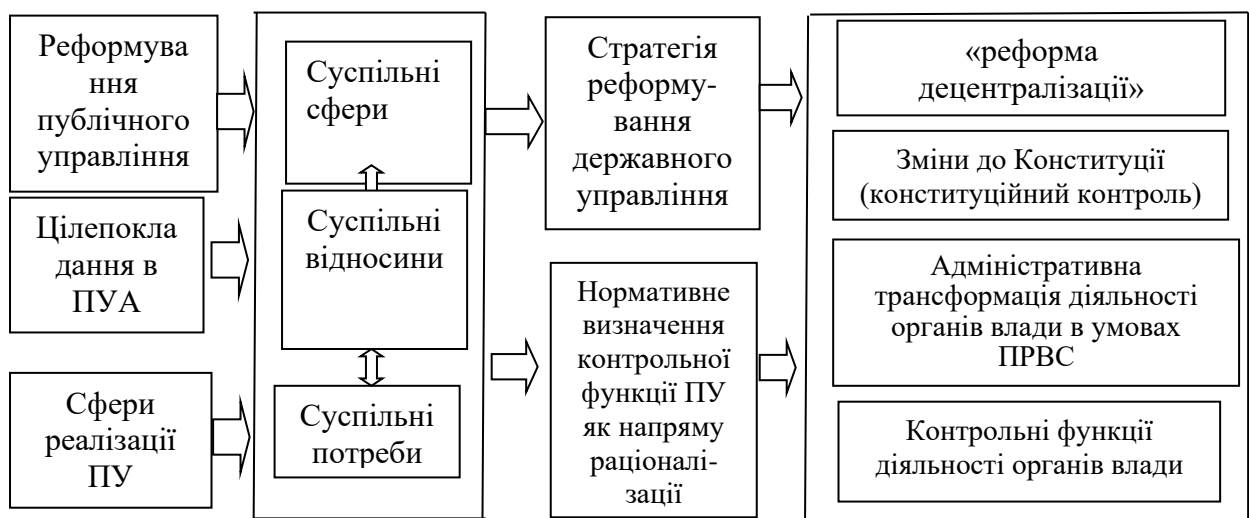


Рис. 1.8. Структурний підхід щодо аналізу ролі контрольної функції в системі публічноуправлінської діяльності

Джерело: власні дослідження на основі підходу М.Лахижі – І. Лозицької  
[ ]

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. 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 прогалин у нормативно-правовому регулюванні контрольних процедур. Особливість чинника суспільної підтримки контролю – формування інституту довіри до контролю, що базується на стабільності контролю, індивідуальному характері контрольних алгоритмів, обґрунтованості та мінімізації ризиків.

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.

Теоретичною основою дослідження системи публічного управління та її функцій є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління. При цьому окремо важливо 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 [83]

На основі комплексного теоретичного дослідження загальних положень науки державного управління важливо доповнити існуючі розробки у сфері контролю в органах влади і запропонувати власну методологію понять публічного контролю та контролю в публічному управлінні. Для важливо 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.

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 [1], 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 [83]. При цьому варто запровадити поняття контрольної спроможності суб'єкту публічного управління як здатності системи управління або окремого суб'єкта такої системи ефективно функціонувати та реалізовувати визначені цілі контролю на основі функціонування 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 [84] щодо актуалізації принципу супервентності як основи контролінгу в публічному як сучасної візії контролю в управлінні, яка передбачає запобігання 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, як загалом, і попереднього варіанту до 2021 року [86;87] 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 [86]. На нашу думку, в сучасних умовах

варто конкретизувати у тексті Стратегії механізми контролю, принципи контролю, а також визначити модельний алгоритм контролю.

Для формалізації механізму публічного контролю на основі конгруентності розвитку суспільних відносин в різних сферах публічного управління важливо вирішити такі дослідницькі завдання:

1. Проаналізувати існуючі законодавчі акти та нормативні документи, які регулюють публічний контроль, що дозволить систематизувати правову базу і встановити процедури для здійснення контролю.

2. Проаналізувати практику роботи контролюючих органів і дослідити їхні повноваження, методи та засоби здійснення контролю. Це дозволить з'ясувати ефективність і недоліки існуючої системи контролю.

3. Визначити основні сфери, де потрібен публічний контроль, такі як бюджетні витрати, діяльність державних органів, реалізація програм і проектів. Це дозволить сконцентрувати зусилля на найбільш важливих напрямках контролю.

4. Розробити механізми залучення громадськості до здійснення контролю, наприклад, через створення громадських рад, які би мали право контролю та надавали рекомендації контролюючим органам.

5. Встановити механізми забезпечення прозорості і доступу до інформації про діяльність державних органів і процес контролю, що дозволить громадськості та ЗМІ відстежувати дії уряду, контрольні заходи та їх результати.

6. Розвивати систему навчання та підготовки фахівців у галузі публічного контролю, щоб забезпечити високу кваліфікацію контролюючих органів та громадських активістів.

7. Провести дослідження та аналіз ефективності публічного контролю, щоб виявити його сильні та слабкі сторони та запропонувати заходи для його покращення.

8. Визначити критерії та показники для оцінки результатів контролю і встановити механізми звітності та обліку діяльності контролюючих органів.

9. Розробити стратегію розвитку системи публічного контролю, включаючи плани впровадження нових технологій та інструментів контролю.

10. Забезпечити координацію та співпрацю між різними контролюючими органами та іншими зацікавленими сторонами, щоб уникнути дублювання зусиль та забезпечити взаємодію та обмін інформацією.

Для формалізації механізму публічного контролю на основі конгруентності розвитку суспільних відносин в різних сферах публічного управління важливо вирішити комплексні завдання:

На цій основі ми пропонуємо формалізовану модель публічного контролю як структурований підхід до організації та здійснення нагляду за діяльністю урядових, муніципальних та інших публічних інституцій з боку громадськості. Ця модель зазвичай включає в себе наступні ключові елементи: 1) законодавча база, що включає закони та нормативні акти, які визначають права та обов'язки громадян у процесі контролю за діяльністю державних органів; 2) механізми зворотного зв'язку, що дозволяють громадянам подавати скарги, пропозиції, запити на інформацію тощо; 3) інструменти моніторингу через ресурси та інструменти для збору та аналізу інформації про діяльність урядових структур (наприклад, публічні бази даних, системи онлайн-голосування); 4) формування платформ для обговорення, зокрема форуми, конференції, соціальні мережі, де громадяни можуть обговорювати публічні питання; 5) формування органів громадського контролю, таких як незалежні інституції або громадські ради, які мають повноваження контролювати діяльність державних органів. Все має базуватися на принципах прозорості та доступу до інформації, на забезпечення вільного доступу громадян до публічної інформації, а також включати відповідні освітні програми, у тому числі, ініціативи, спрямовані на підвищення обізнаності громадян про їх права та можливості участі у публічному контролі.

Загалом, звітність державних органів, що включає обов'язок урядових інституцій регулярно звітувати про свою діяльність перед громадськістю, базується на моделі публічного контролю, допомагає забезпечити відкритість,

прозорість та відповідальність урядових структур перед громадянами, а також сприяє залученню громадськості до процесу управління та прийняття рішень. При цьому названі характеристики є властивостями самої системи державної влади (мають бути – у конституційно-правовому вимірі), й залежно від визначених параметрів реформування системи створюється формат публічного контролю.

Проблема сучасної моделі реформування в Україні обумовлена протидією збройній агресії проти нашої держави, неможливістю застосувати стандартні алгоритми реформ. Проте маємо зауважити, що з позицій публічного управління склалася парадоксальна ситуація: в умовах викликів і загроз суверенітету, територіальній цілісності і незалежності держави продовжується невизначений Конституцією і законами України децентралізаційний процес, що очевидно послаблює спроможність держави в оперативному, тактичному і стратегічному управлінні. Адже коли важливо запровадити раціональний механізм публічного контролю – необхідно мати стандартні моделі управління на кожному рівні публічної політики.

Сучасна наука державного управління чітко визначає сутність державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління. При цьому публічне управління як категорія більш широкого формату не має зупинитися на категоріях відкритості і прозорості.

## Висновки до розділу 1

1. Ключові елементи проблемно-орієнтованої моделі публічного управління як основи для механізму публічного контролю: визначення пріоритетних суспільних проблем шляхом консультацій з громадськістю та

експертами, розробка варіантів вирішення виявлених проблем за участю представників громадськості (публічне обговорення можливих рішень), прийняття рішень органами влади з урахуванням громадської думки. (публікація рішень та пояснень), відкритий моніторинг реалізації рішень громадськими радами, ЗМІ, незалежними експертами, регулярна оцінка ефективності реалізованих рішень з залученням громадськості (публікація результатів оцінок), внесення коректив у політики та програми за результатами громадського моніторингу та оцінок.

Разом з тим, ми вважаємо, що такий механізм публічного контролю потребує суто конструктивного дослідження, адже звичний термін «механізм державного механізму», достатньо досліджений у сучасній науці державного управління, суттєво трансформувався в сучасних умовах. На жаль, механізм публічного контролю не повною мірою спрацював в умовах правового режиму воєнного стану, й нашим завданням є також розвиток сучасних наукових підходів як щодо галузевої спрямованості, так і щодо особливостей регулювання контрольної діяльності на основі особливостей механізмів публічного управління.

2. Уточнено поняття механізму публічного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності важливо сформулювати на основі дослідженого нами феномену публічного управління та публічноуправлінської діяльності. Запропоновано поняття «механізми управління» (механізми державного управління, механізми публічного управління) досліджувати за стандартною методологічною схемою, що поєднує такі складники: теоретична конструкція – основні концепції, моделі та теорії управління, які можуть бути застосовані до класифікації механізмів; контекстуальний аналіз, що актуалізує визначення специфіки контексту, в якому функціонують механізми управління, включаючи політичні, економічні, соціальні та культурні фактори, які можуть впливати на їхнє формування та виконання; аналіз нормативно-правової бази, на основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів управління, для

визначення їхніх повноважень, обов'язків та відповідальності; структурний аналіз, що включає дослідження структури управлінських організацій, їх ієрархію, функціональні складники, та роль персоналу; процесний аналіз, вивчення процесів управління, (планування, виконання, моніторинг, контроль та оцінку; аналіз взаємодії елементів механізму – взаємодію між різними органами управління та іншими зацікавленими сторонами; збір та аналіз первинних та вторинних даних, включаючи статистику, опитування; використання кількісних та якісних методів для оцінки ефективності, результативності та впливу механізмів управління; врахування можливі зміни в політичному, економічному або соціальному середовищі, які можуть вплинути на механізми управління в майбутньому.

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 конкретизацію даного терміну.

3. 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.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях галузі знань «Публічне управління та адміністрування і включені до списку опублікованих праць.



## РОЗДІЛ 2

### КОНСТИТУЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Становлення механізмів публічного контролю в Україні на основі інституціонального підходу

Становлення механізмів публічного контролю в Україні варто аналізувати на основі визначення ключових аспектів, включаючи: історичний розвиток; законодавчі зміни; роль громадянського суспільства; зовнішні чинники; виклики, визначені збройною агресією проти України; напрями посилення євроінтеграційного курсу «від асоційованого до повного членства». Варто наголосити, що контрольна функція держави як поняття, що уособлює науковий підхід до поняття публічного контролю, вочевидь, виникає разом із самою державою. Саме тому природньо відносити категорію «публічний контроль» до традиційних механізмів управління в державі. Безумовно, можливо вказувати і більш ранні форми публічного контролю, але вважатимемо, що все-таки регламентація контрольних процедур – виключно державна функція.

Широка дискусія щодо етимології поняття «публічний контроль» у такому сенсі може бути визначена через базове поняття – офіційний контроль. Це поняття характеризує формалізовані механізми нагляду, регулювання та впровадження правових норм, які здійснюються уповноваженими органами державної влади або іншими офіційними інституціями. Цей термін може використовуватися в різних контекстах, включаючи, але не обмежуючись, управлінням, фінансами, соціальними послугами та правоохоронною системою. Офіційний контроль забезпечує дотримання законів, стандартів та політик, а також сприяє підтриманню порядку та безпеки в суспільстві.

Основні аспекти офіційного контролю включають: по-перше, перевірку виконання приписів, визначених законодавчими актами, пряме дотримання

законів, при цьому реалізується конституційна норма статті 19 щодо чітких правових рамок, що особи, компанії та установи діють у межах правових рамок, встановлених на національному чи міжнародному рівні [1]. По-друге, здійснення регуляторної діяльності, адже уповноважені органи виконують нагляд за діяльністю різних секторів економіки, включаючи фінансові послуги, охорону здоров'я, освіту, транспорт, енергетику та багато інших; по-третє, ліцензування та сертифікацію. По-четверте, здійснення політики санкцій як результату реалізації контрольної функції. По-п'яте, захист інтересів суспільства, зокрема, охорону здоров'я, безпеку, довкілля та економічний добробут. По-шосте, забезпечення прозорості і відповідальності.

Варто запропонувати теоретичну модель офіційного контролю як певної дескриптивної структури – модель урядової підзвітності і прозорості (Government Accountability and Transparency System – GATS). Особливості моделі: системний підхід, на основі якої у межах моделі розглядається офіційний контроль як багаторівнева система, яка складається з взаємопов'язаних елементів; модель спрямована на забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян; проактивність, відповідно до якої модель передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування можливих проблем; гнучкість, адже модель дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади.

Ми пропонуємо у межах такої моделі виділити три рівні контрольної діяльності: *загальний контроль*, спрямований на забезпечення загального стану законності та правопорядку в державі, який здійснюється органами державної влади, які мають широкі повноваження щодо здійснення офіційного контролю; *спеціалізований контроль*, спрямований на забезпечення ефективності та ефективності діяльності окремих сфер державної діяльності, здійснюється органами державної влади, які спеціалізуються на певній сфері діяльності; *локальний (місцевий) контроль*, спрямований на забезпечення

ефективності діяльності територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.



Рис. 2.1. Формалізована модель офіційного контролю GATS

Джерело: власні дослідження автора

При цьому модель GATS є стандартизованою, не спрямована на створення спеціальних контрольних механізмів, а включає до свого складу загальні внутрішньоорганізаційні процедури. Модель GATS є ефективною з кількох причин. По-перше, вона є системною, що означає, що вона розглядає офіційний контроль як складну систему, яка складається з взаємопов'язаних елементів. Це дозволяє моделі бути більш ефективною, ніж підходи, які розглядають офіційний контроль як окремі фрагменти. По-друге, модель GATS є спрямованою на результат. Це означає, що вона спрямована на

забезпечення ефективності та ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян. Це дозволяє моделі бути більш ефективною, ніж підходи, які не мають чітко визначених цілей. По-третє, модель GATS є проактивною. Це означає, що вона передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування можливих проблем. Це дозволяє моделі бути більш ефективною, ніж підходи, які ґрунтуються виключно на виявленні порушень. По-четверте, модель GATS є гнучкою, дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади. Такий підхід дозволяє моделі бути більш ефективною, ніж підходи, які є жорсткими та негнучкими. Формально модель GATS є суто теоретичним описом алгоритму контрольної функції держави, втім, мова йде про особливість саме контроль, а не суб'єктності його здійснення. Саме тому важливо відзначити певні характеристики такої моделі:

1) ефективність ресурсів – GATS покликана оптимізувати використання державних ресурсів, забезпечуючи, що вони витрачаються ефективно та з цільовим призначенням. Раціональність полягає у мінімізації витрат та максимізації результатів.

2) підзвітність – модель передбачає, що урядові органи повинні звітувати про свою діяльність, що дозволяє громадськості та іншим зацікавленим сторонам оцінювати їхню роботу, при цьому раціональність полягає в створенні механізмів для відстеження та оцінки урядових дій;

3) прозорість – GATS забезпечує вільний доступ до урядової інформації сприяє прозорості діяльності влади, а прозорість полягає у зменшенні корупції, а також у зміцненні довіри громадян до уряду;

4) обґрунтоване прийняття рішень – адже GATS може сприяти використанню даних та аналітики для прийняття рішень, що забезпечує раціональний підхід до управління та розробки публічної політики.

5) відповідальність – GATS встановлює чіткі критерії відповідальності для урядових службовців та організацій змушує їх відповідати за свої дії та результати, що є раціональним способом забезпечення якісного врядування.

б) залучення громадськості – модель GATS передбачає активне залучення громадян до процесу урядування через зворотний зв'язок та участь у ініціативах, що дозволяє уряду раціонально відгукнутися на потреби суспільства.

В умовах правового режиму воєнного стану в Україні така модель зазнає трансформації (рис.2.2).



Рис. 2.2. Формалізована модель офіційного контролю GATS в умовах правового режиму воєнного стану

Джерело: власні дослідження автора

В умовах правового режиму воєнного стану (ПРВС) [87] мова йде про формалізацію не лише мілітарної складової публічного контролю, а й про особливі виклики як для публічної влади, так і для публічноуправлінської діяльності. По-перше, органи державної влади повинні зосередитися на виконанні завдань, пов'язаних з воєнним станом, а значить публічний контроль повинен бути спрямований на виявлення та попередження порушень, які можуть негативно вплинути на виконання цих завдань. По-друге, публічний контроль повинен бути більш жорстким і спрямованим на виявлення та попередження порушень, які можуть загрожувати національній безпеці, отже, органи державної влади повинні використовувати більш широкий спектр методів та процедур публічного контролю. По-третє, публічний контроль повинен бути більш гнучким та адаптивним до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади. Адже органи державної влади повинні бути готові швидко реагувати на зміни в умовах воєнного стану.

Government Accountability and Transparency System (GATS) – це не лише конкретна модель, а широкий термін, який може відноситися до різноманітних систем, політик та ініціатив, спрямованих на підвищення рівня відповідальності та прозорості урядових органів. Ми пропонуємо розвиток загального процесу публічного контролю в контексті GATS в умовах воєнного стану визначати у межах адміністративного режиму, коли уряд може мати розширені повноваження та коли традиційні механізми громадського контролю можуть бути обмежені з міркувань національної безпеки, розвиток процесу публічного контролю в контексті функціонування GATS вимагає особливої уваги. Нижче наведено кілька кроків, які можуть бути вжиті для підтримки цього процесу:

- 1) адаптація законодавства, що передбачає перегляд існуючого законодавства та процедур, щоб вони враховували особливості воєнного стану, але при цьому не порушували основні принципи прозорості та підзвітності;

2) забезпечення інформаційної відкритості, адже незважаючи на можливі обмеження, уряд має намагатися забезпечити максимальну відкритість інформації про свою діяльність, яка не становить ризик для національної безпеки;

3) зміцнення ролі внутрішнього контролю, оскільки урядові структури повинні мати ефективні внутрішні механізми контролю для запобігання зловживанням, корупції та неефективності;

4) підтримка діяльності незалежних контрольних органів, які відповідають за нагляд та аудит державних інституцій, і повинні зберігати свою незалежність та мати достатні ресурси для виконання своїх функцій;

5) використання цифрових технологій, оскільки онлайн-платформи та інші цифрові інструменти можуть допомогти у збереженні прозорості та підзвітності, навіть коли фізичні зустрічі є неможливими;

6) розвиток громадського моніторингу та зворотного зв'язку, оскільки уряд має сприяти створенню безпечних каналів для громадського моніторингу та зворотного зв'язку, щоб громадяни могли повідомляти про можливі порушення;

7) співпраця з міжнародними партнерами, що можуть надати допомогу у підтримці систем прозорості та підзвітності, а також у проведенні незалежних аудитів.

З позицій історичного контексту варто вказати на такі особливості первинних форм контролю: 1) родові та племінні структури (kinship and tribal structures), коли старійшини племені відіграли ключову роль у контролі за поведінкою та рішеннями в спільноті; 2) релігійні та моральні норми (religious and moral Norms), адже ще у середньовіччі церква та релігійні лідери виступали як основний джерело моральних норм і контролю за поведінкою вірян; 3) закони та правові кодекси (laws and legal codes): кодекс Хаммурапі (code of Hammurabi) в Давньому Вавилоні та закони Ману (laws of Manu) в Давній Індії є прикладами ранніх правових кодексів, які регулювали життя суспільства; 4) фінансовий контроль (financial control), за яким, наприклад, у

Давньому Римі імператори встановлювали системи збору податків та обліку державних фінансів через посаду квестора (quaestor); 5) мілітарний контроль (military control), у середньовічній Японії, самураї (samurai) виконували роль воєначальників та забезпечували мілітарний контроль в межах своїх феодалських територій. У той самий час застосовувались соціальні санкції, неформальні методи контролю, такі як громадська ограда, вигнання або штрафи, використовувалися для підтримки соціальних норм та відповідальності в межах спільнот. Ці первинні форми контролю відігравали фундаментальну роль у формуванні більш складних систем управління та контролю, які ми бачимо в сучасних суспільствах. Вони були адаптовані та розвинені відповідно до зростаючої складності соціальних структур та потреб людства [88].

В істинному сучасному розумінні поняття «публічний контроль» неправильно вказувати часовий проміжок від стародавнього світу до сучасності, адже власне як поняття «публічний контроль» інституціалізовано уже в ХХ столітті. Не пропонуючи спеціальний дослідницький напрям визначення історичних етапів становлення механізмів публічного контролю, вкажемо на етапи формування прото-публічного контролю з позицій цілепокладання:

1 етап – формування перших державних утворень, запровадження контролю суверена, або від імені суверена (формування державних утворень та запровадження контролю суверена) було спрямоване на забезпечення легітимності та авторитету новостворених державних органів, а також на встановлення порядку та стабільності в суспільстві. Контроль суверена або від імені суверена може включати прийняття законів, встановлення правил та норм, а також забезпечення виконання владних рішень відповідно до визначених процедур, що варто визнати контрольними. Уже в цей час існувала державна адміністрація, судова система, податкові органи;

2 етап – формування контрольних механізмів античного світу, Давньої Греції та Давнього Риму, як основи формування механізму громадського



варіанту «публічного контролю». При цьому державний контроль залишався домінуючим;

3 етап – формування контрольних механізмів в межах історичних державних утворень – імперій, при формальній централізованій структурі управління публічний контроль був територіально фрагментований (квазі-децентралізація контрольної функції держави);

4 етап – формування нової державницької парадигми, заснованої на поділі державної влади і забезпеченні прав і свобод людини, що потребувало нових інституційних форм контрольної діяльності;

5 етап – етап суспільних трансформацій у XIX -XX століттях, формування нових форматів національних держав, демократизація суспільних відносин, інституціоналізація специфічних форм публічного контролю – народного контролю (трибуналу), партійного контролю – інкорпорованого в систему управління державою;

6 етап – етап становлення механізмів наднаціонального (supranational) контролю у вигляді створення інститутів контролю в межах інтеграційних об'єднань, таких як Європейський Союз.

Тривалий час механізми контрольної діяльності в межах території сучасної України базувалися на інституті етатистської держави, й відповідно, формувалися органи контролю. У певному історичному сенсі варто згадувати правові джерела регулювання контрольної функції держави, втім такі порівняння можуть бути некоректними у межах формування сучасної парадигми публічного контролю. Після отримання незалежності в 1991 році, Україна розпочала процес трансформації з авторитарного радянського режиму до демократичної держави [11]. Початкові роки були важкими через політичну нестабільність, корупцію та слабе громадянське суспільство. До того ж тривалий час функціонувала правова модель державного управління в частині контрольних функцій, що залишилась у спадок від колишнього СРСР. У контексті нашого дослідження ми не проводимо детального

Сучасна модель державного управління (публічного управління – в сучасному формулюванні) почала формуватися у 1991 році, з початком формування нових інститутів державного управління. Ми вважаємо за доцільне підтримати етапи розвитку механізмів регулювання діяльності органів державної влади, запропоновані А. Баштанник [67], зокрема:

1 етап – 1990–1991 (серпень) рр. – *виникнення і становлення квазі-незалежної системи органів державної влади* в УРСР як суб'єкта союзного договору (в межах СРСР) на основі положень Декларації про державний суверенітет [99]. У тексті Декларації про державний суверенітет УРСР 1990 р. містився принцип поділу влади: «Українська РСР є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя. Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». У Декларації особливу роль відведено Генеральному прокурору, а також закріплено поняття непорушності територіальної цілісності: «Територія Української РСР в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути змінена та використана без її згоди» [89]. У межах даного етапу фактично формується автономна від союзного центру системи органів державної влади, свідченням чого є прийняття законів і постанов Верховної Ради України щодо організації державної влади:

1) Конституція УРСР (зміни і доповнення); «Про структуру державного управління Української РСР» – Постанова Верховної Ради Української РСР [90-92]; «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» – Закон УРСР [93]; «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону Української РСР)» – Закон УРСР [94]; «Про заснування посади Прем'єр-міністра Української РСР (внесення змін до Конституції УРСР 1978 (18 квітня 1991 року))» – Закон УРСР [95]; «Про запровадження Кабінету Міністрів УРСР як найвищого органу державного управління Української РСР» – Закон УРСР (у складі КМУ було

запроваджено, серед інших, посаду Державного секретаря КМУ, посади державних міністрів та міністрів УРСР [96]. Отже суттєво змінюється система державного управління, запроваджуються принципово нові органи державної влади – Кабінет Міністрів УРСР (квітень 1991 р.) та Інститут Президента України (липень 1991 р.). А. Баштанник підтримує науковий підхід вітчизняних дослідників щодо того факту, що з прийняттям Декларації про державний суверенітет УРСР постала потреба заново організувати систему публічної влади, що виходить із принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а держава закріплює свій статус як суверенна та демократична організація публічної влади [67].

З позицій викладеного нами алгоритму формування механізму публічного контролю такий підхід А. Баштанник [67] є обґрунтованим. Разом з тим, важливо підкреслити, що фундамент публічного контролю, основа відповідного механізму – це право установчого характеру, і саме його наявність легітимізує контрольну функцію держави. Конституційно-правова визначеність контролю з боку держави (а ми саме так визначаємо сутність публічного контролю) завжди формалізується через владні повноваження органу влади, передбачають нормативну визначеність і суб'єктність. Водночас, зазначимо, що інституційне закріплення у законодавстві принципу поділу влади, верховенство права і прав людини відновило фундамент публічного контролю.

Далі А. Баштанник виокремлює етапи :

2 етап – серпень 1991 р. – листопад 1991 р. – *процес формально-юридичного закріплення незалежності та державності України,*

3 етап – грудень 1991 р. – липень 1994 р. – *становлення системи органів влади в Україні:*

4 етап – липень 1994 р. – червень 1995 р. – *криза в системі влади, конфлікт «Президент України – Верховна Рада України (Голова Верховної Ради України*

5 етап – червень 1995 – червень 1996 р. – *дія Конституційного Договору, реформування системи регіонального управління*

6 етап – 1996–1999 рр. – *прийняття Конституції України, реалізація конституційних принципів*

7 етап – листопад 1999 р. – 2003 рр. – *активна фаза проведення адміністративної реформи.*

8 етап – 2004–2010 рр. – *етап системної трансформації* механізмів регулювання органів державної влади, що характеризується внесенням змін до Конституції України щодо функціонування системи органів влади, прийняття законодавчих актів з питань судової реформи, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [97], «Про Регламент Верховної Ради України» [98], приймається низка положень щодо організації державного управління на галузевому та територіальному рівні тощо.

9 етап – 2010–2014 рр. – *етап побудови формалізованої моделі* регулювання державної влади

10 етап – з 2014 р. – 2019 р., *етап новітньої модернізації* всієї системи влади, конституційне регламентування реформування органів влади, А. Баштанник особливо виділяє Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)» [99], «Про Вищу раду правосуддя» [100], «Про державну службу (нова редакція)» [101], «Про Національну поліцію» [102]. Особливі механізми регулювання діяльності органів державної влади у цей період регламентовані Законами України «Про очищення влади (люстрацію)» [103], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [104]. Особливу увагу викликає саме Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні».

Така класифікація, запропонована А. Баштанник [67], є досить вдалою з позицій не лише власне періодизації, а скоріше – логічності побудови алгоритму аналізу процесу регулювання органів влади, в основі якого, на нашу думку, варто покладати трирівневу композицію публічного контролю:

– системний рівень формування механізму публічного контролю – суб’єктна сфера нормативного регулювання публічного контролю, що передбачає встановлення нормативно-правового статусу суб’єктів контрольної діяльності;

– центральний рівень формування механізму публічного контролю – являє собою власне інституційну структуру контрольної діяльності, наявність засобів і способів контролю, визначність складових контролю;

– об’єктний рівень формування механізму публічного контролю – являє собою об’єкт контрольної діяльності

На основі такої трьохкомпонентної системи контролю варто доповнити наявну періодизацію розвитку механізмів публічного контролю (на основі етапів, визначених А. Баштанник [67]):

11 етап – 2019 р. – 2022 р. (до 24.02.2022) – *етап інституціональної трансформації системи органів влади на основі запровадження Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року*, затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 [105], формування нових підходів до реалізації завдань публічного управління, продовження реформи децентралізації без прийняття нормативних актів з питань децентралізації, завершення процесу об’єднання територіальних громад, укрупнення районів, ліквідація районних державних адміністрацій і районних рад в районах, що були об’єднані в новоутворені райони. На цьому етапі суттєво була скоригована процедура контролю, раціоналізована діяльність спеціальних і загальних контрольних органів, суттєво змінена судова система, зазнала значного удосконалення система парламентського контролю. Законодавчі зміни, яких зазнала модель державно влади, для зміцнення публічного контролю. Важливим кроком стало прийняття законів, які забезпечують прозорість урядування та доступ до публічної інформації. Зокрема, закони про доступ до публічної інформації та про громадські об’єднання відкрили шлях для більш активної участі громадян у публічному контролі над діяльністю органів державної влади.

12 етап – з 24.02.2022 р. по теперішній час – *етап функціонування механізму публічного контролю в умовах правового режиму воєнного стану* ми розглянемо у підрозділі 2.3.

Наш концепт становлення публічного управління і публічного контролю у сфері законодавчої влади базується на принципах базується на принципах відкритості, прозорості, підзвітності та участі громадськості і передбачає: 1) відкритий і прозорий законодавчий процес шляхом проведення пленарних засідань, засідань комітетів, через оприлюднення законопроектів, порядків денних сесій, протоколів засідань, результатів голосувань; 2) можливості для громадської участі шляхом консультацій із зацікавленими сторонами, громадських обговорень, електронних петицій; 3) підзвітність депутатів через регулярне інформування виборців про діяльність, відповіді на запити, зустрічі з громадянами; 4) незалежний контроль через діяльність Рахункової палати, спеціальних та тимчасових слідчих комісій, парламентські слухання, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, у тому числі контроль ефективності прийнятих законів - моніторинг впровадження, оцінка впливу, внесення змін за потреби; 5) відповідальність депутатів парламенту та інструменти відкликання і дострокового припинення повноважень; 6) легальне лобіювання – контексті проекту Закону України «Про добросовісне лобіювання». Важливу роль відіграє також громадянського суспільства: у розвитку та впровадженні механізмів публічного контролю. Адже Революція Гідності (2013-2014 роки), відома також як Євромайдан, стала важливим моментом, який показав силу та вплив громадянського суспільства у боротьбі з корупцією та прискоренні політичних реформ.

Важливо також вказати, що сучасні технології, зокрема Інтернет та мобільні додатки, стали потужним інструментом для підвищення ефективності публічного контролю. Вони дозволяють швидко збирати, обробляти та розповсюджувати інформацію, а також сприяють прямому залученню громадян до контролю за діяльністю влади. Такі технології створюють умови для формування раціонального публічного контролю,

зокрема, через: 1) електронні платформи, де громадяни можуть ознайомитися з законопроектами, стратегічними документами, рішеннями уряду та місцевої влади, а також висловити свою думку чи залишити коментар; 2) системи відкритих даних, які містять інформацію про діяльність державних органів, витрати бюджету, результати тендерів тощо, що можуть бути вільно доступні для аналізу та використання як контрольними органами, так і громадськістю; 3) соціальні мережі як інтернет-платформи, які дозволяють поширювати інформацію, збирати громадську думку та організовувати колективні дії; 4) мобільні додатки, що дозволяють моніторити діяльність органів влади, подавати заявки та скарги, а також отримувати важливу інформацію; 5) аналітичні інструменти та програмне забезпечення, яке дозволяє збирати та аналізувати великі обсяги даних, що може використовуватися для моніторингу ефективності та прозорості державного управління; 6) інтерактивні карти та інструменти візуалізації; 7) платформи для електронних петицій та голосувань.

На думку С. Чукут, світовий та європейський досвід показує, що сучасний розвиток електронного урядування сприяє підвищенню ефективності та якості надання адміністративних послуг як однієї з найважливіших функцій держави, зниженню корупції, адміністративного тягара для громадян та бізнесу, а також сприяє посиленню демократії та конкурентоспроможності країн на світовому рівні. Саме тому розвиток електронного урядування як моделі публічного управління, яка за допомогою сучасних ІКТ здатна надати відносинам органів публічного управління та адміністрування, бізнесу і громадян характер взаємодії та взаємосприяння з метою розбудови демократичного суспільства, сьогодні став одним із найголовніших пріоритетів багатьох демократичних країн світу [ 107].

Такий підхід є логічним і послідовним, одночасно варто вказати, що всі розроблені моделі публічноуправлінської діяльності проходять з 2022 року перевірку на спроможність функціонувати в умовах системних криз. І саме тому технологія публічного контролю необхідна в таких умовах.

## 2.2. Формування механізм публічного контролю на основі сучасного концепту спроможності

Наведена нами у підрозділі 2.1 теоретична концепція становлення сучасного механізму публічного контролю в Україні на основі інституціонального підходу потребує структуризації у вигляді завершеної системи функціонування механізму публічного контролю.

Ми пропонуємо стандартизовану модель «*Цифрова спроможність для публічного контролю*» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)). Така модель передбачає декілька напрямів, виокремимо декілька:

1. Формування платформи для Е-Моніторингу (нормотворчий процес – суб'єкт: держава), що включає цифрові інструменти для моніторингу виконання урядових програм та проектів, дашборди як програмне рішення, що дозволяє створювати, одержувати, аналізувати дані в реальному часі, при цьому видані інформаційною панеллю «розумні звіти» допомагають власнику, керівнику, менеджеру розуміти певні тенденції в конкретному сегменті діяльності та контролювати події, що відбуваються в системі публічного управління з відкритими даними, що відображають прогрес та результати державних ініціатив.

2. Система Е-Звітності як елемент публічного контролю, що передбачає онлайн-портали з інформацією про діяльність органів публічної влади зі звітами про свою діяльність, інструменти для аналізу ефективності використання бюджетних коштів. Системи електронної звітності (ERS) відіграють вирішальну роль у полегшенні громадського контролю та просуванні прозорості та підзвітності в управлінні. Розподіл їх ключових внесків виглядає так: підвищення прозорості та доступу до інформації, сприяння повідомленню та інформуванню через безпечні та зручні канали для громадян, щоб повідомляти про проблеми, занепокоєння або скарги щодо державних послуг, неправомірну поведінку чи корупцію; ERS забезпечує двосторонню комунікацію між громадянами та урядом, сприяючи зворотному



зв'язку та діалогу; збір та аналіз даних, й такі дані можна проаналізувати для виявлення тенденцій, закономірностей і напрямів для вдосконалення публічного контролю (рис.23).

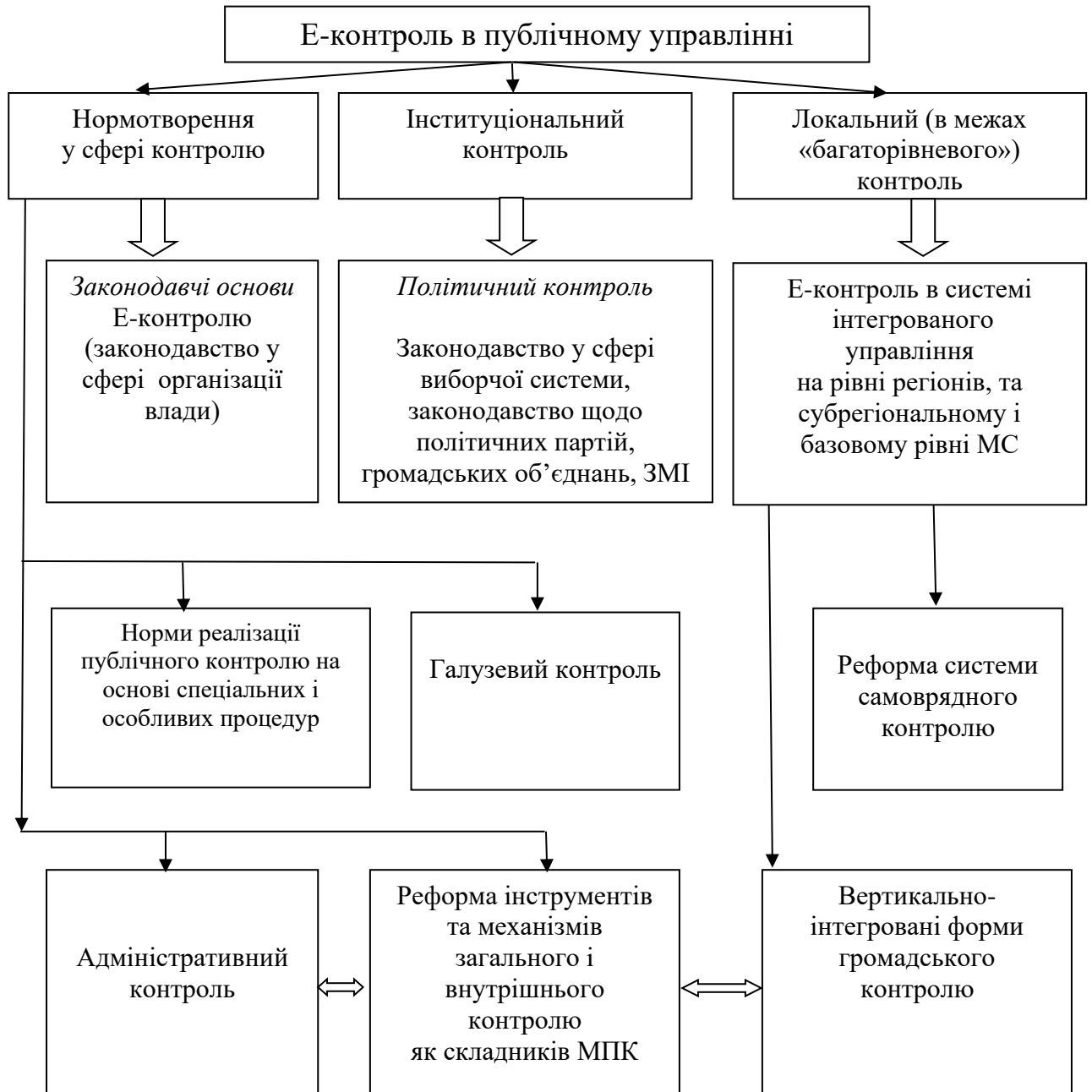


Рис. 2.3. Структурна схема моделі «Цифрова спроможність для публічного контролю»

Джерело: дослідження автора

ERS можна інтегрувати з внутрішніми системами звітності, відстежуючи прогрес у вирішенні проблем публічноуправлінської діяльності. Це зміцнює публічну довіру, адже заохочення активної громадянської позиції та участі у процесах управління підвищує легітимність та підтримку урядових ініціатив

2. Ефективність управління та інноваційність як характеристики публічного контролю – передбачає ефективне управління в контексті публічного контролю, означає раціональне та ефективне використання бюджетних коштів для досягнення суспільно важливих цілей, потребує чіткого планування, моніторингу та оцінки ефективності використання ресурсів, а також відповідальності посадових осіб за прийняті рішення. Інноваційність передбачає впровадження нових підходів до управління та надання державних послуг, що дозволяє підвищити їх якість, ефективність та орієнтованість на громадян. комунікації, способи залучення громадськості до формування державної політики.

Проведені у першому розділі дослідження поняття «публічний контроль» та актуалізація проблеми реалізації моделі *«Цифрова спроможність для публічного нагляду»* стали основою розробки моделі функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS), що є комплексною системою, спрямованою на забезпечення ефективного контролю та нагляду за діяльністю державних органів, установ, та інших суб'єктів влади на різних рівнях управління. MLICS поєднує в собі різні аспекти контролю, включаючи законодавчий, виконавчий, судовий, фінансовий, громадський та міжнародний контроль, забезпечуючи тим самим повністю інтегровану систему контролю.

Основні складові моделі MLICS:

1) багаторівневий підхід – MLICS охоплює різні рівні управління, включаючи центральний рівень, регіональний рівень, та місцевий рівень, забезпечуючи системний контроль на кожному рівні;

2) інтегрована система контролю – MLICS поєднує різні аспекти контролю та нагляду в єдину систему, що дозволяє забезпечити повністю інтегрований підхід до контролю за діяльністю державних органів;

3) комплексний контроль – модель MLICS включає в себе контроль за виконанням законів, ефективність управління, використання державних ресурсів, додержання прав людини та громадянських свобод, а також взаємодію з міжнародними стандартами;

4) залучення громадськості та міжнародний контроль: MLICS передбачає активне залучення громадськості та міжнародних партнерів до контролю за діяльністю державних органів (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Принципи функціонування механізму публічного контролю  
«Multi-level Integrated Control System» (MLICS) на основі інтегрованого  
контролю і нагляду

№	Принцип	Зміст	Особливості
1.	Стандартизація та узгодженість	система встановлює стандартизовані процедури та протоколи для забезпечення узгодженості громадського контролю на різних рівнях і секторах	має вирішальне значення для справедливості та ефективності
2	Постійний моніторинг і оцінка	відстеження ефективності ініціатив і політики управління, надаючи можливість постійного вдосконалення самому механізму публічного контролю	Інтегрований для всіх рівнів
3	Дотримання правових та етичних норм	усі операції в рамках MLICS відповідають найвищим правовим та етичним стандартам	основа для підтримки публічної довіри та цілісності процесів управління
4	Використання технологій	передбачає використання інструментів електронного урядування, цифрових платформ для залучення громадськості та автоматизованих систем моніторингу та звітності	Інтегрований для всіх рівнів
5	Стала довгострокова орієнтація та	довгостроковий характер, зосередження на сталому розвитку та довгостроковому впливі управлінських рішень на суспільство	Основа цілепокладання

Продовження таблиці 2.1

№	Принцип	Зміст	Особливості
6	Інтеграція на різних рівнях управління	об'єднує різні рівні управління – місцевий, регіональний і національний для забезпечення злагодженої роботи механізмів публічного контролю	Оптимізація прийняття рішень і розподіл ресурсів
7	Участь зацікавлених сторін	активна участь усіх зацікавлених сторін, включаючи державні органи, організації приватного сектору, організації громадянського суспільства та широку громадськість	забезпечує врахування різноманітних точок зору та досвіду в процесах управління
8.	Прозорість і підзвітність	наголошує на важливості прозорості всіх державних операцій. Він включає механізми регулярного оприлюднення інформації та діяльності	всі дії є відкритими для перевірки, а чиновники несуть відповідальність за свої рішення
9	Адаптивне та оперативне управління	система розроблена таким чином, щоб бути гнучкою та адаптуватися до мінливих обставин і зворотного зв'язку	оперативність гарантує, що система може швидко адаптуватися до викликів, що робить управління ефективнішим
10	Прийняття рішень на основі даних	MLICS значною мірою покладається на аналіз даних і прийняття рішень на основі доказів	надає інформацію, яка допомагає приймати обґрунтовані політичні рішення та розподіляти ресурси

Джерело: дослідження автора

Важливо навести ключові аргументи на підтримку розробки та впровадження MLICS в публічноуправлінській діяльності. По-перше, це інтегрований контроль і нагляд, оскільки MLICS дає змогу отримувати комплексне уявлення про діяльність та результативність організації публічної влади (або як зараз вживається у проектах нормативних актів – просто «влада»). Завдяки інтеграції механізмів контролю на різних рівнях і відділах, це гарантує, що контроль не є відокремленим від конституційних принципів організації влади і що взаємозалежність контролю і нагляду визнається на рівні правових норм, і є обов'язковими/

По-друге, формування режиму посиленої координації, адже у складних адміністративних системах, особливо в системі виконавчої та судової влади діяльність і обов'язки зазвичай розподіляються між кількома рівнями прийняття публічноуправлінських рішень, що належать до системи управління одного рівня, проте мають специфіку організаційного підпорядкування.

Модель MLICS полегшує координацію між цими рівнями, забезпечуючи послідовне застосування політик і процедур і відсутність дублювання зусиль. Структура MLICS спрямована на створення ефективної, підзвітної та гармонійної системи управління, яка відповідає потребам і сподіванням громадськості, забезпечуючи при цьому сталий розвиток (таблиця 2.2).

Таблиця 2.2.

**Принципи функціонування механізму публічного контролю  
«Multi-level Integrated Control System» (MLICS) на основі формування  
режиму посиленої координації**

№	Принцип	Зміст	Особливості
1.	Покращена координація на різних рівнях	забезпечення максимальної координації на різних рівнях управління – місцевому, регіональному та національному на основі концепції централізації управління	гармонізації політики та дій, забезпечуючи узгодженість та усуваючи надмірність контролю
2.	Інклюзивне залучення зацікавлених сторін	залучає різноманітні зацікавлені сторони до процесу прийняття рішень, включаючи державні установи, представників приватного сектору, громадянське суспільство та місцеві громади	врахування широкого спектру потреб та інтересів
3.	Прозорі операції та обмін інформацією	відкритий доступ до інформації та прозорі процеси	Забезпечує прозорість контролю і зміцнює довіру до управління.
4.	Прийняття рішень на основі даних і аналітика	використання даних і розширеної аналітики має вирішальне значення для прийняття обґрунтованих рішень у форматі реального часу	збір, аналіз і застосування даних для визначення політики та операційних рішень
5.	Адаптивність і динамічна реакція	здатність пристосовуватися до мінливих умов і викликів, що виникають у процесі контролю	Забезпечення гнучкості управління

Продовження таб.2.2

№	Принцип	Зміст	Особливості
6.	Стандартизовані процедури та найкращі практики	прийнятті стандартизованих процедур та найкращих практик для забезпечення послідовності та ефективності механізмів громадського контролю на різних рівнях управління	Універсальність процедур
7.	Механізми постійного моніторингу та зворотного зв'язку	безперервний нагляд дозволяє коригувати та покращувати в режимі реального часу на основі відгуків і показників ефективності	Постійність контролю
8.	Зосередженість на стійкості	гарантує ефективність політики та дій	сприятиме довгостроковому добробуту суспільства
9.	Технологічна інтеграція	використання інструментів електронного урядування, цифрових каналів зв'язку	підвищення ефективності управління

Джерело: дослідження автора

По-третє, покращений розподіл ресурсів завдяки інтегрованій системі контролю, коли ресурси можна більш ефективно розподіляти туди, де вони найбільше потрібні – на основі концепції «Розумного Управління Ресурсами» («Smart Resource Governance» (SRG)) – підходу, який об'єднує принципи інтелектуального аналізу даних, технологічні інновації та стратегічне планування для ефективного та ефективного розподілу ресурсів. Це дозволяє краще планувати та розставляти пріоритети, гарантуючи, що ресурси не витрачаються даремно на надлишковий контроль або недостатньо відстежувані ризики (таблиця 2.3).

«Розумне управління ресурсами» (SRG) пропонує переваги у сфері управління ресурсами та державного управління. Завдяки інтеграції передових технологій і інтелектуальних методів управління SRG підвищує ефективність, підзвітність і стабільність управління. SRG використовує технології прийняття рішень на основі даних, що допомагає оптимізувати розподіл ресурсів. Це призводить до зменшення втрат, гарантує, що ресурси

використовуються там, де вони найбільше потрібні, тим самим підвищуючи загальну ефективність роботи. Але це, на нашу думку, ідеальна модель.

Таблиця 2.3

Принципи функціонування механізму публічного контролю  
«Multi-level Integrated Control System» (MLICS) на основі концепції  
«Розумного управління ресурсами» (Smart Resource Governance – (SRG))

№	Принцип	Зміст	Особливості
1.	Технологічно-орієнтований підхід	Використання сучасних технологій, таких як big data, штучний інтелект, та інформаційні системи, для збору та аналізу даних про ресурси	Прийняття обґрунтованих рішень щодо їх розподілу та використання
2.	Прозорість та відповідальність	демократичний контроль над рішенням щодо управління ресурсами Чітке документування та відкритий доступ до інформації про розподіл ресурсів	Доступ до даних про розподіл ресурсів, витрати та результати сприяє підзвітності, дозволяючи громадянам контролювати державних службовців і притягувати їх до відповідальності за безвідповідальне управління ресурсами.
3	Стратегічне планування	Розробка довгострокових стратегій управління ресурсами	врахування передбачуваних потреб, трендів та ризиків
4	Ефективність управління	Оптимізація використання ресурсів шляхом мінімізації витрат та збільшення віддачі від кожного інвестованого ресурсу	
	Спільне прийняття рішень	залученню громадськості до прийняття рішень щодо управління ресурсами	більш справедливих та інклюзивних результатів управління ресурсами
	Боротьба з корупцією та зловживаннями	Виявлення та попередження корупції, забезпечення використання ресурсів за призначенням	посилення зусиль по боротьбі з корупцією та сприяння відповідальному управлінню ресурсами

Джерело: дослідження автора

По-четверте, управління ризиками, за умов чого MLICS забезпечує структурований підхід до ідентифікації, оцінки та управління ризиками на всіх рівнях публічного управління. Включення концепції управління ризиками в

«Багаторівневу інтегровану систему контролю» (MLICS) підвищує її ефективність як механізму громадського контролю. У цьому контексті управління ризиками означає систематичний процес виявлення, аналізу та реагування на ризики, які потенційно можуть вплинути на здатність системи досягати поставлених цілей. Це гарантує, що управління ризиками не є ізольованою діяльністю, а є частиною всіх процесів контролю, забезпечуючи більш надійний захист від потенційних загроз. Ось як можна інтегрувати принципи управління ризиками в структуру MLICS (таб. 2.4).

Актуальність впровадження «Багаторівневої інтегрованої системи управління» (MLICS) на основі концепції управління ризиками в державному контролі є багатоаспектною та надзвичайно важливою в контексті сучасного управління. У сучасному взаємопов'язаному світі виклики управління стають дедалі складнішими, залучаючи багато зацікавлених сторін і рівні бюрократії. Інтегрований підхід MLICS у поєднанні з управлінням ризиками допомагає подолати цю складність шляхом виявлення, аналізу та пом'якшення ризиків на різних рівнях. Динамічний ландшафт ризиків, умови, коли уряди та державні установи працюють у середовищі, де ризики постійно змінюються. Ці ризики включають економічну нестабільність, політичну нестабільність, технологічні зміни та екологічні загрози. MLICS забезпечує структурований підхід до постійного моніторингу та реагування на ці динамічні ризики.

Потреба в проактивному управлінні вказує, що традиційних реактивних підходів до управління вже недостатньо. MLICS наголошує на проактивній позиції, коли потенційні ризики передбачають і розглядають до того, як вони переростуть у серйозні проблеми, що забезпечує більш ефективне управління. Удосконалений процес прийняття рішень: завдяки інтеграції управління ризиками в MLICS особи, які приймають рішення, отримують комплексну оцінку ризиків. Це веде до більш обґрунтованих і зважених політичних рішень, мінімізуючи небажані наслідки та максимізуючи корисні результати.



Таблиця 2.4

**Принципи функціонування механізму публічного контролю  
«Multi-level Integrated Control System» (MLICS) на основі концепції  
управління ризиками**

№	Принцип	Зміст	Особливості
1.	Виявлення та оцінка ризиків	аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища, щоб визначити фактори, які можуть знижувати ефективності системи ПУ, політичні зміни, економічні кризи, технологічні деструкти	проактивний підхід до визначення потенційних ризиків на всіх рівнях управління.
2.	Пріоритезація ризиків	розподіл ресурсів та увага найбільш значним ризикам, при стійкій та ефективній системі	пріоритетність на основі ймовірності ризиків та потенційного впливу
3.	Розробка стратегій пом'якшення ризиків	коригування політики, удосконалення процесів, перерозподіл ресурсів або планування на випадок непередбачених ситуацій	для кожного виявленого ризику MLICS розробляє відповідні стратегії пом'якшення
4.	Інтеграція управління ризиками в процес прийняття рішень	розгляд ризиків як невід'ємна частина процесу прийняття рішень у MLICS	Оцінювання як потенційної вигоди, так і ризиків
5.	Постійний моніторинг і звітність	Необхідно передбачити регулярне звітування про ризики, щоб гарантувати, що всі рівні управління знають про поточні ризики та ризики, що виникають.	механізми для постійного моніторингу ризиків та їх тригерів
6.	Адаптивні та гнучкі механізми реагування	MLICS ефективно реагує на несподівані виклики, мінімізуючи негативний вплив	Швидка адаптація до мінливих ризиків
7.	Залучення зацікавлених сторін до управління ризиками	залучення зацікавлених сторін до виявлення та зменшення ризиків гарантує врахування варіантів дії	Формування надійних стратегій управління ризиками
8.	Розвиток потенціалу для управління ризиками	підвищення спроможності персоналу на всіх рівнях ідентифікувати, оцінювати та ефективно керувати ризиками	Формування програм навчання
9.	Відповідність правовим і нормативним вимогам	Забезпечення дотримання законів і нормативних актів має важливе значення для управління правовими та нормативними викликами	цілісність і легітимність системи
10	Використання технологій і аналітики даних	здатність системи прогнозувати ризики та керувати ними	розуміння тенденцій і закономірностей ризику, раннє виявлення

Джерело: дослідження автора

Включення цих принципів управління ризиками в MLICS гарантує, що система не тільки ефективно справляється з поточними викликами, але й добре підготовлена до майбутніх невизначеностей, таким чином зберігаючи свою стабільність і надійність як механізму громадського контролю (рис.2.4).

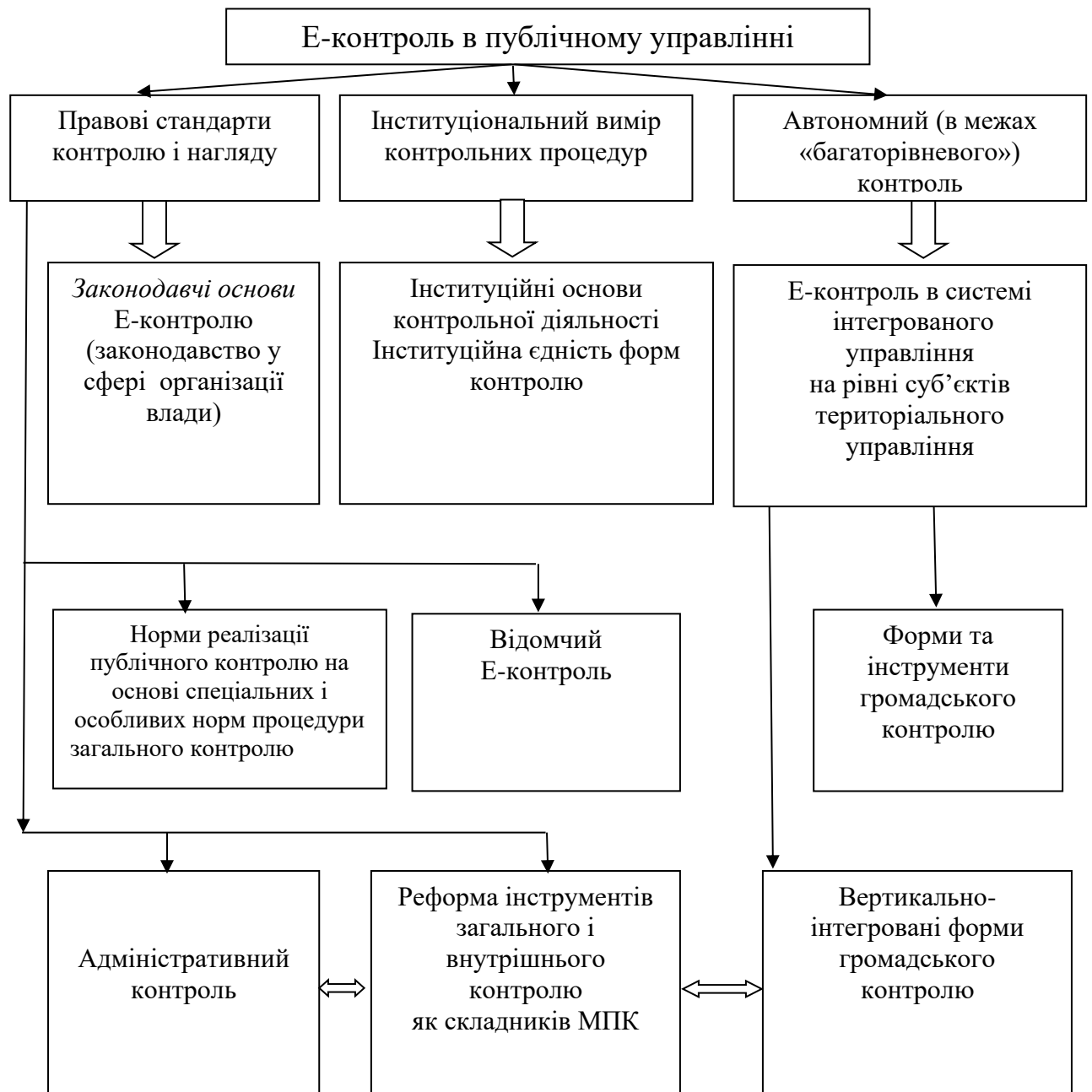


Рис. 2.4. Структурна схема моделі «Спроможність для публічного контролю» як база публічного контролю на основі концепції «Multi-level Integrated Control System» (MLICS)

Джерело: [107-110]; дослідження автора

Оскільки регуляторне середовище стає все більш складним, MLICS допомагає організаціям залишатися сумісними в різних юрисдикціях і нормативних структурах.

Незважаючи на значний прогрес, Україна все ще стикається з викликами у розвитку ефективних механізмів публічного контролю. Серед них – корупція, політичний тиск, обмеження свободи слова та недостатня правова освіта серед громадян. Продовження реформ, підтримка незалежних медіа, зміцнення правової освіти та активна участь громадян у публічному контролі є ключовими для подальшого розвитку механізму публічного контролю в Україні. Саме розвиток інформаційних технологій відкриває нові можливості для підвищення ефективності взаємодії громадян і влади. Ключовими аспектами цієї трансформації виступають: по-перше, доступність інформації завдяки онлайн платформам та базам даних, отже громадяни отримують оперативний доступ до нормативних актів, бюджетів, планів розвитку та іншої суспільно важливої інформації, а також можуть раціоналізувати механізм публічного контролю; по-друге, Е-участь у вигляді електронних консультацій, опитувань та петицій надають можливість громадянам безпосередньо впливати та контролювати прийняття рішень на місцевому і державному рівнях; по-третє, громадський моніторинг, використання Smart-технологій дозволяє автоматизувати аналіз даних та виявляти порушення і неефективність в роботі органів влади на основі зворотного зв'язку; по-четверте, е-урядування через впровадження електронного документообігу, онлайн надання адміністративних послуг та інших цифрових рішень підвищує прозорість та підзвітність влади

Концепція «інституційної спроможності публічного контролю» стосується ефективності та результативності, з якою державні інституції, такі як урядові установи, законодавчі органи та регуляторні органи, здійснюють нагляд, регулювання та впровадження політики та законів в суспільних інтересах. Ми акцентуємо увагу на людських ресурсах та експертному

середовищі, зокрема: навички, знання та досвід осіб, які працюють у цих установах, адже для ефективного публічного контролю потрібен навчений, обізнаний і етичний персонал. Також важлива структурна та організаційна основа як спосіб структурування та організації державних установ. Це включає чіткий розподіл повноважень, відповідальності та ефективні внутрішні процеси для прийняття та виконання рішень.

«Інституційна спроможність громадського контролю» означає здатність державних інституцій і механізмів ефективно контролювати та притягувати до відповідальності інші державні інституції, забезпечуючи прозорість, ефективність і дотримання верховенства права. Ця концепція є важливою з кількох причин. По-перше, боротьба з корупцією та неправомірною поведінкою посадових осіб. Сильна інституційна спроможність надає органам публічного контролю повноваження виявляти та боротися з корупцією, шахрайством і неефективним управлінням в уряді. Це захищає державні ресурси, сприяє справедливості та зміцнює довіру до державних установ. Натомість, слабка інституційна спроможність робить уряди вразливими до зловживань владою та «негативного» управління, що зрештою завдає шкоди громадянам і перешкоджає розвитку всієї системи публічного управління.

По-друге, забезпечення ефективного управління, адже надійні системи публічного контролю здійснюють моніторинг та оцінку діяльності державних інституцій, визначаючи суспільні сфери для удосконалення та сприяючи ефективності політики. Це призводить до кращого використання ресурсів, покращення надання послуг і, зрештою, кращих результатів для громадян. При цьому неефективний механізм публічного контролю дозволяють зберігати неефективність і безгосподарність, перешкоджаючи просуванню до національних цілей і цілей сталого розвитку, хоча це і досить суперечливий фактор.

По-третє, дотримання прозорості та підзвітності в системі публічного контролю. Ефективні механізми громадського контролю забезпечують прозорість діяльності уряду, роблячи інформацію доступною для громадян і

сприяючи громадському контролю. Це вимагає від державних службовців відповідальності за їхні дії та рішення, зміцнюючи демократичний процес. Слабкі системи публічного контролю дозволяють панувати закритості та відсутності підзвітності, що створює можливості для зловживання владою та підриває довіру суспільства до уряду. Закритість – це ще не злочин, але в закритих адміністративних системах практично немає зворотного зв'язку – функція респонсивності не реалізується.

По-четверте, зміцнення верховенства права як базового принципу державної політики. Надійні установи публічного контролю забезпечують дотримання законодавчої бази та нормативних актів в урядовій політиці і в інших органах державної влади, забезпечуючи дотримання верховенства права та справедливе застосування політики. Це захищає основні права, сприяє рівності та створює стабільне середовище для громадян і бізнесу. При цьому слабкі системи публічного контролю дозволяють ігнорувати або обходити правові рамки, що призводить до свавільного прийняття рішень і підриву верховенства права, що може мати згубні наслідки для стабільності та розвитку всієї системи публічного управління.

По-п'яте, ефективні механізми публічного контролю зміцнюють громадську довіру та довіру до уряду, демонструючи прихильність до прозорості, підзвітності та належного управління, що зміцнює соціальну згуртованість, заохочує участь громадян і створює більш сприятливе середовище для співпраці та прогресу. Неспроможні системи публічного контролю підривають довіру до уряду, що призводить до апатії, цинізму та, можливо, громадського невдоволення та викликів легітимності уряду.

Ключові компоненти інституційної спроможності: 1) надійна правова база визначає повноваження суб'єкту контролю, повноваження та процедури органів контролю, забезпечуючи їх незалежність та ефективності; 2) належно кваліфікований і навчений персонал з відповідним досвідом є важливим для проведення ретельної та об'єктивної контрольної діяльності; 3) достатні фінансові ресурси мають вирішальне значення для ефективної роботи органів

контролю, інвестування в технології та проведення необхідних розслідувань; 4) використання новітніх технологій для аналізу даних, управління інформацією та зв'язку може значно підвищити ефективність і дієвість публічного контролю; 5) координація та співпраця між різними контролюючими органами, державними установами та громадянським суспільством посилюють загальну систему контролю. Зміцнення інституційної спроможності публічного контролю є не просто технічною справою, а життєво важливим елементом сприяння належному врядуванню, сприяння сталому розвитку та забезпеченню здорового та процвітаючого демократичного суспільства.

2.3. Особливості формування механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану

Формування механізму публічного контролю за діяльністю органів державної влади під час дії правового режиму воєнного стану має особливостей. Перш за все, мова йде про обмеження громадянських свобод, адже під час воєнного стану громадянські свободи та права. Це може суттєво вплинути на здатність громадськості здійснювати контроль над органами державної влади, при чому мова йде не про Кабінет Міністрів загалом а про окремі підсистеми управління у сфері оборони, національної безпеки, економіки і фінансів тощо. Це може створити односторонню динаміку влади, що робить критично важливим, щоб механізми контролю були спроможними і стабільними у процесі моніторингу виконання таких повноважень.

Воєнний стан часто зосереджується на усуненні загроз безпеці або кризових ситуацій. Така підвищена увага до безпеки може призвести до надання пріоритету державній таємниці та конфіденційності, що ускладнить доступ громадськості до інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади. Але у той же час це покладає особливу відповідальність на органи

правопорядку, державної безпеки, судові органи – як у частині забезпечення функціонального спрямування, так і щодо внутрішнього контролю, дотримання статутних вимог, організації діяльності загалом.

Правовий режим воєнного стану не змінив сутності незалежних інституцій: громадські ради, наглядові органи, такі як омбудсмени, комісії з прав людини та судові органи, відіграють вирішальну роль у забезпеченні громадського контролю під час воєнного стану. Однак їх здатність функціонувати незалежно та ефективно може бути порушена правовим режимом воєнного стану, що вимагає додаткових гарантій для збереження їхньої автономії.

Врешті решт баланс між громадською безпекою та правами вимагає, щоб механізми громадського контролю підтримували баланс між забезпеченням громадської безпеки та захистом прав особи. Формування механізму контролю потребує вирішення цього балансу, враховуючи надзвичайні обставини воєнного стану. Тимчасовий характер воєнного стану одночасно впливає на формування механізмів публічного контролю і має враховувати потребу в гнучкості та адаптивності, визнаючи, що правовий режим зрештою буде скасовано, а нормальні структури управління та нагляду потрібно буде відновити.

Формування механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану потребує ретельного орієнтування на обмеження, посилення повноважень влади та безпеки, дотримуючись основних принципів прозорості, підзвітності та поваги до прав людини. Особливості цього контексту вимагають індивідуальних підходів для забезпечення ефективного громадського контролю, незважаючи на виклики, пов'язані з правовим режимом воєнного стану.

Важливо вказати на визначеність законом поняття «воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання

відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [87].

При цьому варто зазначити, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану чітко визначає (стаття 27) «Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»: 1. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України [87]. Крім того, слово «контроль» вживається ще 4 рази, з них лише двічі – щодо певного типу контролю. Фактично, контрольні повноваження в особливий період передані Генеральному Штабу ЗСУ, загальні – Кабінету Міністрів України.

У цій частині варто нагадати, що у своїй екзистенційній сутності публічний контроль сформувався у межах воєнного контролю, в системі воєнної організації держави. Важливо виокремити основні складники механізму публічного контролю в умовах ПРВС:

1. Актуалізація контрольної функції в системі публічного управління в умовах ПРВС – функції контролю стають ще важливішими у воєнний час для забезпечення ефективного розподілу ресурсів, ефективного прийняття рішень і дотримання надзвичайних заходів. До того ж потребує вирішення проблема запобігання неправильному управлінню: ефективний контроль захищає від марнотратства, корупції та неправильного управління ресурсами, які можуть бути особливо шкідливими під час війни. І ще один важливий чинник – збереження громадської довіри, адже надійні механізми контролю



зміцнюють довіру громадськості до здатності уряду керувати військовими зусиллями, забезпечуючи єдність управління.

2. Адаптація системи публічного управління до викликів – досягається через гнучкість і зміну пріоритетів: системи управління повинні адаптуватися до мінливих вимог і пріоритетів воєнного часу. Це передбачає коригування процедур, перерозподіл ресурсів для контрольної діяльності та зосередження на критичних областях, а також вжиття надзвичайних заходів - можуть бути запроваджені нові механізми контролю для вирішення конкретних проблем військового часу, таких як нормування ресурсів, контроль цін або цензура, спеціальні режими на території країни чи окремого регіону. При цьому в окремих випадках функції контролю можуть бути децентралізованими, щоб забезпечити швидше прийняття рішень і адаптацію до місцевих умов.

3. Ключові сфери контролю в умовах війни: суворий контроль за розподілом і використанням дефіцитних ресурсів, включаючи фінансові, матеріальні та людські ресурси; захист критично важливої інфраструктури, такої як транспорт, зв'язок та енергетичні системи, потребує посилення заходів безпеки та контролю, забезпечення інформаційної безпеки для захисту конфіденційної військової та стратегічної інформації має першочергове значення. При цьому забезпечення дотримання положень військового часу, таких як комендантська година, відключення світла та обмеження пересування, має вирішальне значення для громадської безпеки та порядку.

При цьому важливо вирішити такі проблемні питання як: 1) терміновість і невизначеність, адже умови воєнного часу часто вимагають прийняття швидких рішень, іноді з обмеженою інформацією, що кидає виклик традиційним процесам контролю; 2) збалансування контролю та ефективності, адже надмірний контроль може перешкоджати ефективності та інноваціям, тоді як недостатній контроль загрожує поганому управлінню та корупції, тобто потрібен баланс; 4) етичні міркування полягають у широкій дискусії, що заходи контролю повинні поважати основні права та свободи, навіть під тиском військового часу, щоб підтримувати легітимність і підтримку

громадськості; 5) післявоєнний перехід до цивільного управління - планування переходу назад до управління в мирний час, включаючи демонтаж механізмів контролю під час війни та усунення потенційних успадкованих заходів контролю, має вирішальне значення для довгострокової стабільності та розвитку.

Контроль і питання спроможності держави – детермінанти ефективного управління як у воєнний, так і у мирний час, при цьому загальна структура публічного контролю в умовах воєнного стану має в контексті визначеності завершений характер (рис.2.5)



Рис. 2.5. Структурна схема механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах ПРВС

Джерело: дослідження автора

Структура публічного контролю в умовах воєнного стану зазвичай передбачає суттєві зміни в управлінні та здійсненні влади з наголосом на військовому контролі та обмеженнях громадянських свобод. В умовах воєнного стану діяльність органів влади загального адміністрування може бути припинена частково або повністю. Військові, як правило, беруть на себе домінуючу роль у публічному контролі під час воєнного стану. Уряд може контролювати або обмежувати інформацію, яка поширюється для громадськості. Важливо зазначити, що особливості публічного контролю в умовах воєнного стану можуть значно відрізнятися залежно від країни, її правової бази та характеру кризи.

Формування та функціонування механізмів публічного контролю в умовах правового режиму воєнного стану передбачає складний взаємозв'язок між необхідністю рішучих дій державних органів в умовах викликів і загроз та необхідністю підтримувати демократичний нагляд і захищати громадянські свободи. До особливостей цього утворення можна віднести Надзвичайні повноваження та особливий державний контроль. При цьому варто наголосити на багатокomпонентній трансформації системи органів влади. Так, Указом Президента від 24 лютого 2022 року [111] і подальшими нормативними актами відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану були утворені обласні, районні та міські військові адміністрації, й відповідно, частково змінена сутнісна організація контрольного механізму в системі ОДВ.

По суті, особливості формування механізму публічного контролю в умовах воєнного стану зводяться до узгодження необхідності швидких і рішучих дій держави з імперативом збереження демократичного контролю, захисту основних прав та забезпечення верховенства права. Варто згадати засадничі принципи публічного управління (public administration), сформульовані М. Вебером [112]. Зокрема, на думку вченого, у своїй турботі

про ефективність і вдосконалення публічне управління зазвичай зосереджується на питаннях формальної організації. Вважається, що адміністративні недоліки можна принаймні частково виправити реорганізацією. Багато організаційних принципів походять від військових, деякі – від приватного бізнесу. Вони включають, наприклад: 1) організацію департаментів, міністерств і агенцій на основі спільних або тісно пов'язаних цілей, 2) групування подібної діяльності в окремих підрозділах, 3) прирівнювання відповідальності до повноважень, 4) забезпечення єдності командування (тільки один керівник для кожної групи співробітників), 5) обмеження кількості підлеглих, підпорядкованих одному керівнику, 6) розмежування лінійної (оперативної або кінцевої) діяльності від діяльності персоналу (дорадчої, консультативної або допоміжної), 7) використання принципу управління за винятком (тільки незвичайна проблема чи випадок передається наверх) і 8) наявність чіткого ланцюга командування вниз і відповідальності вгору [112].

Фактично, правовий режим воєнного стану в «цивільній складовій» системи державної влади змінив функціональне спрямування в частині саме контрольної функції. Адже було трансформовано весь механізм публічного контролю як в операційному, так і організаційному форматі.

Проблему раціональності функції публічного контролю в системі органів державної влади в умовах ПРВС варто дослідити з таких позицій:

1. Інституціональна диверсифікація механізмів, інструментів і форм контролю в системі органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану. Інституційна диверсифікація механізмів, інструментів і форм контролю в системі органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану передбачає створення багатопланового підходу до управління та контролю для забезпечення ефективності, законності та захисту прав громадян, навіть за надзвичайних правових умов. Ця диверсифікація особливо важлива в умовах воєнного стану, коли баланс між безпекою, порядком і громадянськими свободами може бути складним. Основні аспекти включають:

*по-перше*, кілька органів нагляду: створення різних незалежних органів, відповідальних за нагляд, може запобігти концентрації влади та забезпечити систему стримувань і противаг. Це може включати парламентські комітети, незалежні судові органи та цивільні комісії.

*По-друге*, різноманітні правові інструменти: впровадження ряду правових інструментів, адаптованих до різних аспектів управління воєнним станом, включаючи надзвичайні положення, адміністративні директиви та військові накази, забезпечуючи при цьому їх відповідність конституційним і міжнародним правовим стандартам.

*По-третьє*, диференційовані механізми примусу, використання різноманітних механізмів примусу, від військових і поліцейських сил до адміністративних установ, кожен з яких має чітко визначені ролі та обмеження для запобігання зловживанню владою.

*По-четверте*, запровадження децентралізованого адміністративного контролю шляхом надання місцевим і регіональним органам влади певних рівнів автономії у прийнятті рішень, щоб гарантувати, що заходи контролю належним чином пристосовані до місцевих умов і потреб.

*По-п'яте*, запровадження спеціальних процедур в системі судової влади, суттєві нововведення і зміни в нормах права, пов'язаних із особливостями воєнного стану, забезпечення справедливого правосуддя.

Важливо вказати на особливості інституціональної визначеності контрольних процедур в системі державної влади. Інституційна визначеність у процедурах контролю державної влади означає встановлену структуру правил, механізмів і практик, які забезпечують передбачуване, надійне та послідовне застосування заходів контролю. Така визначеність має вирішальне значення для дотримання верховенства права, сприяння справедливості та підтримки суспільної довіри до державних установ.

В умовах правового режиму воєнного стану, введеного Указом Президента України 24 лютого 2022 року, зазнала суттєвої трансформації система контрольних функцій державної влади, при цьому основні

нормативно-правові акти з питань діяльності органів державної влади не зазнали значних змін. У цьому контексті важливо відзначити структуру контрольної функції держави в особливий період, що є основою механізму публічного контролю, і уточнити для подальшого наукового аналізу поняття контролінгу (публічного контролінгу) (рис.2.6).

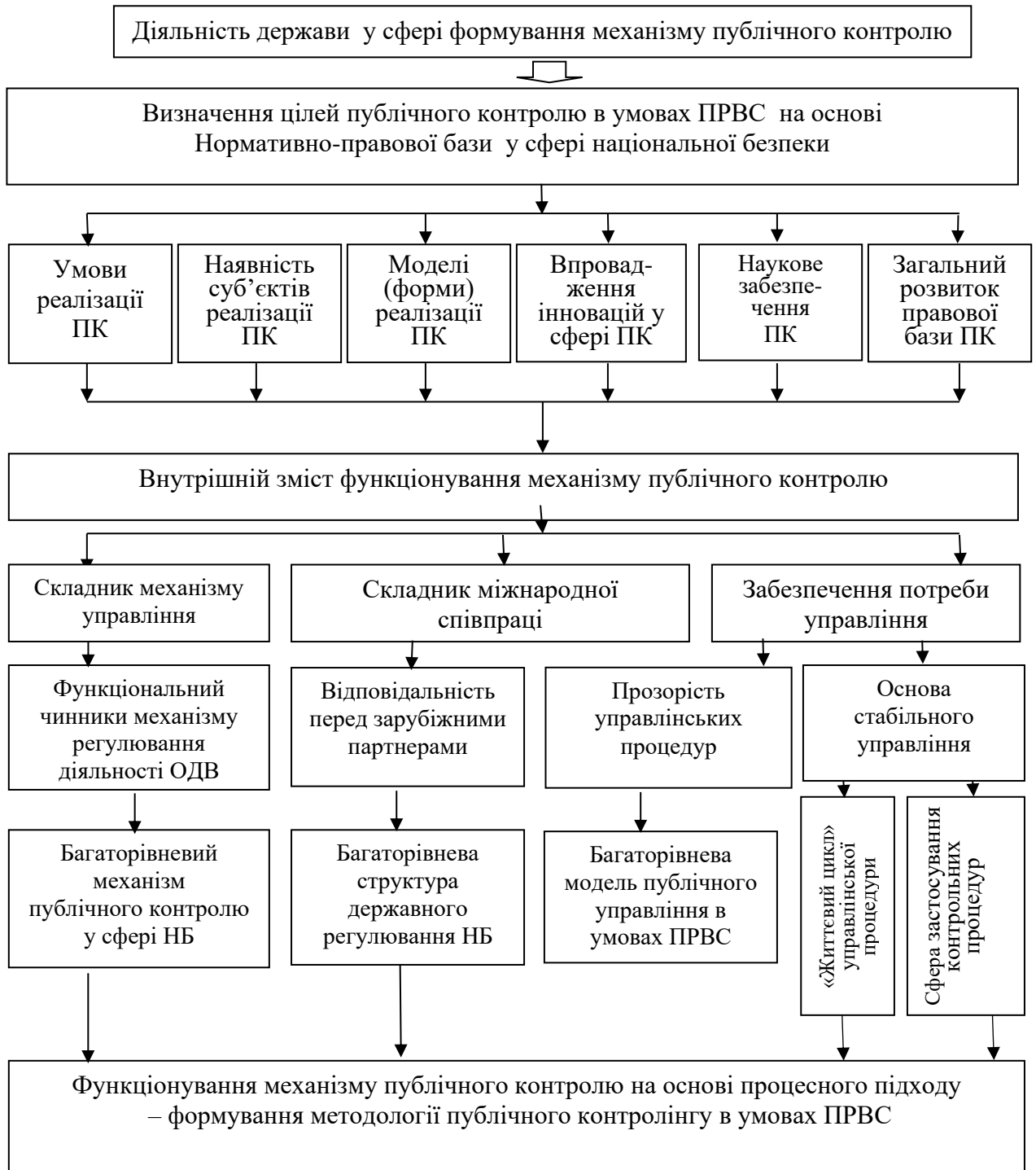


Рис. 2.6. Концептуальна модель розробки методології та функціонування публічного контролінгу

Джерело: дослідження автора.

Структура контрольної функції держави в умовах ПРВС може змінюватися залежно від характеру та причин цього особливого періоду. Держава, як правило, централізує повноваження всередині уряду, а також посилює повноваження спеціальних конституційних органів (РНБОУ), щоб забезпечити ефективне прийняття рішень і координацію ресурсів. Це може передбачати концентрацію влади. На державні установи та міністерства покладено певні обов'язки, пов'язані з особливим періодом. Для вирішення конкретних завдань особливого періоду можуть бути створені спеціалізовані центри управління (Воєнний Кабінет) [113].

У сучасній науковій літературі більшість науковців обґрунтовує суто менеджиріалістський підхід до терміну контролінг [114-117]. Ми вважаємо, що визначення контролінгу є раціональним у межах публічного управління і має бути застосовано в системі публічного управління саме щодо формування механізмів державного регулювання в умовах ПРВС.

Контрольна функція держави в умовах правового режиму воєнного стану здійснюється з урахуванням таких особливостей:

1. Концентрація контрольних функцій у руках органів державної влади. В умовах правового режиму воєнного стану відбувається певна концентрація контрольних функцій у руках органів державної влади, зокрема в руках Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, Офісу Генерального прокурора, Служби безпеки України. Це зумовлено необхідністю забезпечення ефективного управління державою в умовах воєнного часу.

2. Розширення повноважень контрольних органів. В умовах правового режиму воєнного стану повноваження контрольних органів розширюються, зокрема надається право проводити позапланові перевірки, накладати штрафи та інші санкції. Це зумовлено необхідністю забезпечення швидкого реагування на порушення законності та правопорядку в умовах воєнного часу.

3. Запровадження спеціальних контрольних процедур. В умовах правового режиму воєнного стану можуть вводитися спеціальні контрольні процедури, які спрямовані на забезпечення ефективного виконання завдань правового режиму воєнного стану. Наприклад, можуть вводитися тимчасові обмеження на певні види діяльності, встановлюватися особливі вимоги до порядку проведення перевірок тощо.

Структура функцій державного (публічного) контролю під час воєнного стану адаптується до унікальних вимог цього виняткового режиму. Ключовими елементами виступають

*1. Пріоритети та цілі публічного контролю.*

Оскільки національна безпека та громадський порядок мають пріоритет в системі публічного управління, зусилля з публічного контролю надають пріоритет таким питанням, як розподіл ресурсів для оборони, захист критичної інфраструктури та забезпечення дотримання надзвичайних заходів. Важливо зосередитися на ефективності та результативності, адже своєчасний і точний контроль допомагає забезпечити ефективне використання ресурсів і прийняття рішень на основі надійної інформації. А дотримання верховенства права, законності та запобігання зловживанню владою залишаються вкрай важливими навіть за виняткових обставин.

*2. Адаптація механізмів контролю.*

Існуючі механізми публічного контролю постійно коригуються, а в межах контрольних механізмів, форм контролю, контрольних процедур, діяльності контрольних органів може бути визначена пріоритетність конкретних сфер і створені тимчасові оперативні групи для вирішення проблем військового часу, можуть бути запроваджені нові механізми, оптимізовані процедури, спрощене звітування, моніторинг у реальному часі та запроваджені гнучкі підходи, щоб полегшити ефективний контроль без шкоди для якості контролю.

*3. Балансування публічного контролю та ефективності.*



Надмірний контроль навіть в умовах ПРВС може перешкодити оперативності, й важливо знайти правильний баланс для забезпечення швидкого прийняття рішень і адаптації до мінливих ситуацій. Саме тому чіткі повноваження та ефективні процедури в межах механізмів публічного контролю дозволяють швидко реагувати, зберігаючи підзвітність і запобігаючи зловживанням владою.

#### *4. Незалежність і неупередженість публічного контролю.*

Збереження незалежного публічного контролю, спеціальних режимів, й одночасно контрольні органи повинні бути вільні від політичного тиску та приватних інтересів, щоб забезпечити неупереджену оцінку та захист від зловживань під час війни. А посилений судовий нагляд і надійні внутрішні гарантії публічного контролю як загальні механізми можуть посилити цілісність і неупередженість контрольної діяльності.

#### *5. Прозорість та публічна комунікація.*

Раціональний баланс між прозорістю публічноуправлінських процедур та національною безпекою, доступ громадськості до інформації є важливими чинниками, хоча певну інформацію, пов'язану з військовим часом, можливо, доведеться обмежити, щоб захистити секретні операції або запобігти суспільній паніці і ймовірному громадському безладу. Саме тут чітке повідомлення про заходи контролю, цілі та результати забезпечують довіру та розуміння громадськості у виняткових обставинах воєнного стану.

На нашу думку, в умовах правового режиму воєнного стану доцільно сформувавши методологію публічного контролінгу – процесної форми публічного контролю. Певною мірою запровадження такого терміну обумовлене впливом сучасного менеджменту на систему державного управління, хоча такий феномен може виникати й на основі внутрішніх характеристик публічного управління.

Удосконалення систем управління привело до появи в останні роки у науковій та фаховій літературі з'явилося інноваційне поняття «контролінг» [117, с. 22]. Система контролінгу ґрунтується на конкретних умовах ринку,

враховує його невизначеність, стихійний характер, швидкі зміни в ціноутворенні тощо. При різко зростаючій значущості правильних управлінських рішень, посиленні відповідальності за їх наслідки, можливості значних фінансових втрат і навіть реорганізації такий феномен потребує аналітиків, які відповідають за інформаційну підтримку управлінської системи. Контролінг, разом з іншими управлінськими інструментами, виступає для них основною можливістю не лише вижити, але й забезпечити прискорений розвиток закритих структур управління [118]. На нашу думку, сучасна композиція публічного контролю потребує в умовах правового режиму воєнного стану застосування методики контролінгу. Механізм публічного контролінгу відноситься до дій, процесів або практик в публічному управлінні, що використовуються державними органами чи урядовими організаціями для моніторингу, аудиту та контролю у внутрішньоорганізаційному сенсі, так само і ресурсами, з позицій оцінювання ефективності діяльності, відповідно до встановлених правил, регламентів і стандартів.

Прикладами публічного контролінгу виступають: управлінські аудити в системі багаторівневого управління; методики оцінки ефективності, у тому числі – у системи горизонтальних управлінських схем внутрішньоорганізаційного характеру; заходи забезпечення якості та перевірки відповідності займаним посадам для посадових осіб (методика СРІ); методика, що проводяться державними установами для забезпечення підзвітності, прозорості та ефективного використання державних ресурсів.

Таким чином, поняття «публічний контроль» відноситься до загальної концепції управління та повноважень, якими володіють державні установи, тоді як «публічний контролінг» зосереджується на конкретних діях і практиках, що використовуються цими установами для забезпечення відповідального та ефективного управління. Різниця між ними полягає в їхньому охопленні та рівні деталізації, яку вони розглядають у сфері державних справ та управління. Варто зауважити, що традиційний підхід до

контролінгу як суто менеджеріалістського інструменту не є виправданим. Контролінг є більш широким поняттям, ніж просто контроль, і включає в себе різні інструменти та методики, спрямовані на поліпшення управління організацією. Він допомагає керівництву організації здійснювати ефективне управління ресурсами, аналізувати внутрішні процеси, а також адаптуватися до змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

На нашу думку, така методика доцільна з огляду на безпековий фактор і стабільність публічного управління саме в умовах правового режиму воєнного стану. Фактично, мова йде про комплекс управлінських завдань:

1) формування системи контролю в системі місцевих державних адміністрацій «місцеві військові адміністрації/місцеві державні адміністрації» (МВА утворені рішенням Президента України 24.02.2022, відповідно до норми закону «обласні державні адміністрації набувають статусу обласних військових адміністрацій...»). При цьому функціонує подвійний режим адміністрування, й саме у такій системі потрібен публічний контролінг;

Проблемне поле механізму публічного контролю – Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає «що у районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій» [87]. 24.02.2022 р. був застосований інший алгоритм, але наявний формат потребує організаційного закріплення публічного

2) участь Генерального Штабу ЗСУ в діяльності місцевих військових адміністрацій і відповідно – запровадження інтегрованого механізму публічного контролю, Закон України «Про правовий режим воєнного стану»,

ст. 4 : «Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень»;

3) законодавча норма щодо контролю РНБОУ за діяльністю Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів» - внутрішньосистемний публічний контролінг);

4) стратегічне визначення публічного контролінгу в Стратегії реформування до 2025 р. – « ... процедури і робочі процеси 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» [86];

5) публічний контролінг на рівні посадових осіб МВА : «У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу» [87].

Такий формат службової діяльності формує ймовірність поєднання в системі контролю як вимог Закону України «Про державну службу», так і Дисциплінарного статуту ЗСУ, а також варто зважити на той факт, що голови ОДВ/начальники ОВА не є державними службовцями (та їх перші заступники,

заступники). Отже, формально процедура публічного контролінгу в адміністративному форматі є невизначеною, як з позицій законодавчого регулювання, так із позицій організаційного забезпечення.

На нашу думку, важливо для формування основ публічного контролінгу в системі державної влади в умовах правового режиму воєнного стану вирішити такі завдання:

1) визначити нормативно-правовий статус органів виконавчої влади регіонального та субрегіонального рівня шляхом прийняття Закону України «Про військові адміністрації», адже наявну модель публічного управління неможливо регулювати ні Законом України «Про місцеві державні адміністрації», ні Законом України «Про військово-цивільні адміністрації»;

2) унормувати статус посадових осіб місцевих державних адміністрацій в Законі України «Про державну службу»;

3) регламентувати особливості впливу органів військового управління на діяльність МВА/МДА з метою раціоналізації публічного контролінгу;

4) визначити особливості діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Формування засад публічного контролю в системі органів державної влади в умовах воєнного стану потребує від системи величезних зусиль. Варто розглянути основні виклики:

По-перше, *зміна пріоритетів і визначені ризики*: воєнний стан означає посилення надзвичайного стану, пріоритет національної безпеки та громадського порядку над деякими звичайними функціями мирного часу. Це вимагає коригування пріоритетів публічного контролю, зосереджуючись на таких питаннях, як розподіл ресурсів на оборону, захист критичної інфраструктури та забезпечення дотримання надзвичайних заходів. Характер і масштаби ризиків також трансформуються в умовах воєнного стану. Традиційні занепокоєння, такі як фінансова неефективність, можуть відійти на другий план, а такі безпосередні загрози, як корупція під час закупівлі

військових товарів або зловживання владою під час застосування надзвичайних заходів, можуть домінувати в системі суспільних відносин.

По-друге, *адаптація механізмів контролю*, адже існуючі органи контролю, такі як аудиторські установи чи омбудсмени, можливо, потребуватимуть адаптувати свої процедури та зосередитися на вирішенні пріоритетів військового часу, якщо це взагалі буде можливо. Це може включати створення тимчасових оперативних груп для вирішення конкретних завдань військового часу, спрощення процедур звітності або пріоритетність моніторингу в режимі реального часу критичних районів. Також можуть бути запроваджені нові механізми контролю для задоволення конкретних потреб військового часу, наприклад, комітети з нагляду за надзвичайними витратами або спеціальні слідчі комісії з питань корупції під час війни.

По-третє, балансування контролю та ефективності, адже під час кризи досягнення балансу між ретельним контролем і швидким прийняттям рішень стає вирішальним. З одного боку, надмірний контроль може перешкоджати швидкій реакції та адаптації, тоді як неадекватний контроль може призвести до неправильного управління та зловживання владою. При цьому спрощені процедури, чіткі межі повноважень і гнучкі механізми контролю є важливими для ефективного досягнення цього балансу.

По-четверте, правова база та незалежність – основні рамки публічного контролю. Законодавча база для громадського контролю має бути міцною та адаптованою для реагування на потреби воєнного часу. Це включає чітке визначення мандатів, повноважень і процедур контролюючих органів під час воєнного стану. Збереження незалежності та неупередженості органів контролю є ще більш важливим в умовах воєнного стану для забезпечення неупередженого нагляду та захисту від зловживань владою під час війни. Такі механізми, як посилений судовий контроль і надійні внутрішні гарантії, можуть зіграти життєво важливу роль.

По-п'яте, прозорість та публічна комунікація, у тому числі в окремих питаннях національної безпеки. Викликом є баланс між прозорістю та

міркуваннями національної безпеки. Хоча доступ громадськості до інформації про контрольну діяльність залишається важливим, певну інформацію, пов'язану з військовим часом, можливо, доведеться обмежити, щоб захистити секретні операції або запобігти паніці. Чітке повідомлення про обґрунтування заходів контролю, їхні цілі та результати може сприяти довірі та розумінню громадськості за виняткових обставин воєнного стану.

## Висновки до розділу 2

1. У процесі дослідження механізму публічного контролю запропоновано теоретичну модель офіційного контролю як певної описової структури – модель урядової підзвітності і прозорості (Government Accountability and Transparency System – GATS). Встановлено особливості такої моделі: системний підхід, на основі якої у межах моделі розглядається офіційний контроль як багаторівнева система, яка складається з взаємопов'язаних елементів; модель спрямована на забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян; проактивність, відповідно до якої модель передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування можливих проблем; гнучкість, адже модель дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади.

2. У межах моделі GATS) виокремлено три рівні контрольної діяльності: *загальний контроль*, спрямований на забезпечення загального стану законності та правопорядку в державі, який здійснюється органами державної влади, які мають широкі повноваження щодо здійснення офіційного контролю; *спеціалізований контроль*, спрямований на забезпечення ефективності та ефективності діяльності окремих сфер державної діяльності, здійснюється органами державної влади, які спеціалізуються на певній сфері діяльності; *локальний (місцевий) контроль*, спрямований на забезпечення

ефективності діяльності територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Виокремлено формалізовану модель офіційного контролю GATS в умовах правового режиму воєнного стану.

3. Обгрунтовано поняття «воєнний публічний контроль» (Wartime public control – WPC), що може мати декілька інтерпретацій, оскільки воно не є широко вживаним терміном у класичній політичній науці чи праві. Однак, в залежності від контексту, це поняття можна розглядати з кількох перспектив: 1) контроль за військовою політикою та діяльністю, у цьому контексті воєнний публічний контроль може означати нагляд громадськості та цивільних інституцій за діяльністю збройних сил та оборонною політикою держави, що включає моніторинг та оцінку рішень уряду щодо військових витрат, стратегії оборони, проведення військових операцій тощо; 2) транспарентність у воєнний час, адже під час воєнних конфліктів важливою стає прозорість дій військового керівництва та уряду. Воєнний публічний контроль у цьому аспекті означає забезпечення доступу громадськості до інформації про становище на фронті, військові дії, і в той же час збереження необхідного рівня секретності з міркувань національної безпеки; 3) участь громадянського суспільства у воєнних питаннях, що може включати участь громадських організацій у моніторингу дотримання прав людини під час військових конфліктів, а також участь у дебатах та прийнятті рішень щодо військової політики та стратегії; 4) відповідальність військового командування, оскільки воєнний публічний контроль також може відноситися до механізмів забезпечення відповідальності військового керівництва перед суспільством.

4. Запропоновано стандартизовану модель «Цифрова спроможність для публічного контролю» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)). Така модель передбачає декілька напрямів, виокремимо декілька: формування платформи для Е-Моніторингу (нормотворчий процес – суб'єкт: держава); Система Е-Звітності як елемент публічного контролю, що передбачає онлайн-портали з інформацією про діяльність органів публічної



влади зі звітами про свою діяльність, інструменти для аналізу ефективності використання бюджетних коштів. Це зміцнює публічну довіру, адже заохочення активної громадянської позиції та участі у процесах управління підвищує легітимність та підтримку урядових ініціатив.

5. У дисертації запропоновано принципи функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS): на основі інтегрованого контролю і нагляду; на основі формування режиму посиленої координації; на основі концепції «Розумного управління ресурсами» (Smart Resource Governance – (SRG)); на основі концепції управління ризиками.

6. В умовах правового режиму воєнного стану механізми, процедури, форми та інструменти публічного контролю, визначені у законодавчому порядку, зберігають свою актуальність. Разом з тим, запроваджуються встановлені спеціальними нормами алгоритми контрольної діяльності в умовах ПРВС, що потребують так само адміністративного режиму реалізації. Базовим завданням публічного управління є раціоналізована інтеграція форматів управління мирного і воєнного часу, поєднання загальних і спеціальних контрольних процедур. На цій основі у роботі визначені особливі характеристики механізму публічного контролю в умовах ПРВС.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях галузі знань «Публічне управління та адміністрування» і включені до списку опублікованих праць.

### РОЗДІЛ 3

## ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

3.1. Адміністративний контролінг як складовий елемент механізму публічного контролю на основі сучасного концепту менеджменту

Як показує аналіз фахової літератури, у менеджменті контролінг є особливою концепцією управління промисловим підприємством, яка спирається на комплексне інформаційне і організаційне об'єднання процесів координування, планування і контролю. У фахівців та науковців немає однозначного визначення поняття контролінгу. Дослідження розвитку концепції контролінгу, розуміння механізму його дії показує поширення сфери задач контролінгу на координаційні аспекти управлінської діяльності.

З нашої точки зору контролінг можна визначити, як інформаційно-координаційну підсистему управління, яка забезпечує досягнення цілеорієнтованого управлінням результату з максимальним успіхом і найефективнішим способом. Введення контролінгу в систему публічного управління надає змогу позбавитися від необхідності постійного, детального вивчення і аналізу умов для вирішення частини нестандартних завдань. Контролінгові елементи в управлінській структурі мають підвищити надійність реалізації стратегії розвитку публічного управління, спростити технологію і підтримку оперативного управління, а також зменшити витрати сил і засобів на обробку нестандартних ситуацій.

Очевидним є трансформація концепції контролінгу з системи планування і контролю у бік загальної координації управління, що відповідає найпрогресивнішим ідеям бачення контролінгу, як «управління управлінням». Планування і контроль в цьому випадку є лише елементами концептуальної системи, хоча і достатньо важливим за своєю розвиненою методологією та інструментарієм для стратегічного й оперативного управління. Ця проблема

актуальна на сьогоднішній день і в інших країнах, тим більше що ми визначили систему контролінгу як гнучку і розвиваючу. Переміщення акценту у бік координації не означає відмову від планування і контролю, без яких неможливою є побудова ефективної системи інформаційного забезпечення і самого процесу координування.

Створюючи подібний інструмент координації та інформаційної підтримки в публічному управлінні, необхідно враховувати, що його ефективність значною мірою залежить і від реакційності окремих елементів функціонального механізму організації. Проблема проникнення системи контролінгу в загальну систему функціонування органів державної влади є багаторівневим процесом. Для її вирішення необхідний подальший розвиток концепції, пошук нових напрямів теоретичних досліджень.

На думку сучасних послідовників концепції контролінгу І. Цигилика [119-121], контролінг повинен виконувати функцію «управління управлінням», тобто не тільки здійснювати збір і обробку інформації для ухвалення управлінських рішень, але і виконувати функцію цілепокладання. На основі наших досліджень зауважимо, що з моменту появи концепції контролінгу серед дослідників велися запеклі суперечки у визначенні цілей і функції контролінгу. І на сучасному етапі розвитку даної концепції немає єдиної думки, хоча акцент полеміки змістився в сторону інструментарію контролінгу і окремих елементів концепції [122-129]. Втім, наша концепція дослідження галузевого аспекту контролінгу у 2006-2008 рр. поступово зазнала трансформації в контексті парадигми «публічне – приватне» саме у форматі суб'єктності контролінгу.

У 1970-ті роки, залежно від ступеня охоплення контролінгом сфер діяльності концепція поділялася два варіанти [130, р. 96; 131;132]. Перший – внутрішньоорганізаційна композиція контролінгу, друга враховувала зовнішнє середовище. Відповідно до німецької школи контролінгу вплив зовнішнього середовища не виступає об'єктом контролінгу, основна увага приділяється на внутрішньоорганізаційному плануванню і контролю. Американська

дослідницька школа контролінгу стоїть на позиції, що контролінг повинен створити інформаційну систему для підтримки ухвалення управлінських рішень, яка адекватно буде реагувати на всі прояви середовища – і зовнішнього, і внутрішнього. Ми вважаємо, що орієнтація тільки на внутрішньоорганізаційний контроль обмежує концепцію контролінгу тільки в аспекті планування і обліку. Відсутність інформації про стан зовнішнього оточення істотно звужує можливості використання концепції контролінгу.

Організація управління на основі реалізації інформаційно-координаційної функції розгалуженої мережі контролінгу дозволяє в максимальному ступені зв'язати елементи управління в єдине органічне ціле та сприяє ухваленню найбільш оптимальних для функціонування механізму прийняття управлінських рішень [133]. При цьому структурні підрозділи діють не ізольовано один від одного в процесі реалізації своїх функцій, а при постійному інформаційному обміні з керівництвом та іншими підрозділами.

Таким чином, концепція контролінгу є осередком, навколо якого повинні бути об'єднані основні елементи організації і управління, суб'єкти відповідальності (у тому числі – політичної) в загальному механізмі публічного контролю; системи планування і бюджетування; система управлінського обліку, побудована на основі відповідальності та їх бюджетів; система стратегічного управління; інформаційні потоки (документообіг), що дають змогу оперативно фіксувати поточний стан виконання управлінських рішень; моніторинг та аналіз результатів фінансово-господарської діяльності.

Проте для досягнення вищої стратегічної мети контролінг повинен ставити і виконувати в кожен момент часу ряд тактичних і оперативних цілей. Таким чином, контролінг, знаходячись в центрі інформаційних потоків, повинен виконувати роль механізму регулювання в системі управління. Весь процес управління з деякою часткою умовності можна представити як ряд етапів, послідовне виконання яких дозволяє керівництву підприємства досягти кінцевого результату. Для кожного етапу процесу управління існують

оперативні завдання контролінгу, які дозволяють керівництву володіти всією необхідною інформацією для вибору оптимальної управлінської дії.

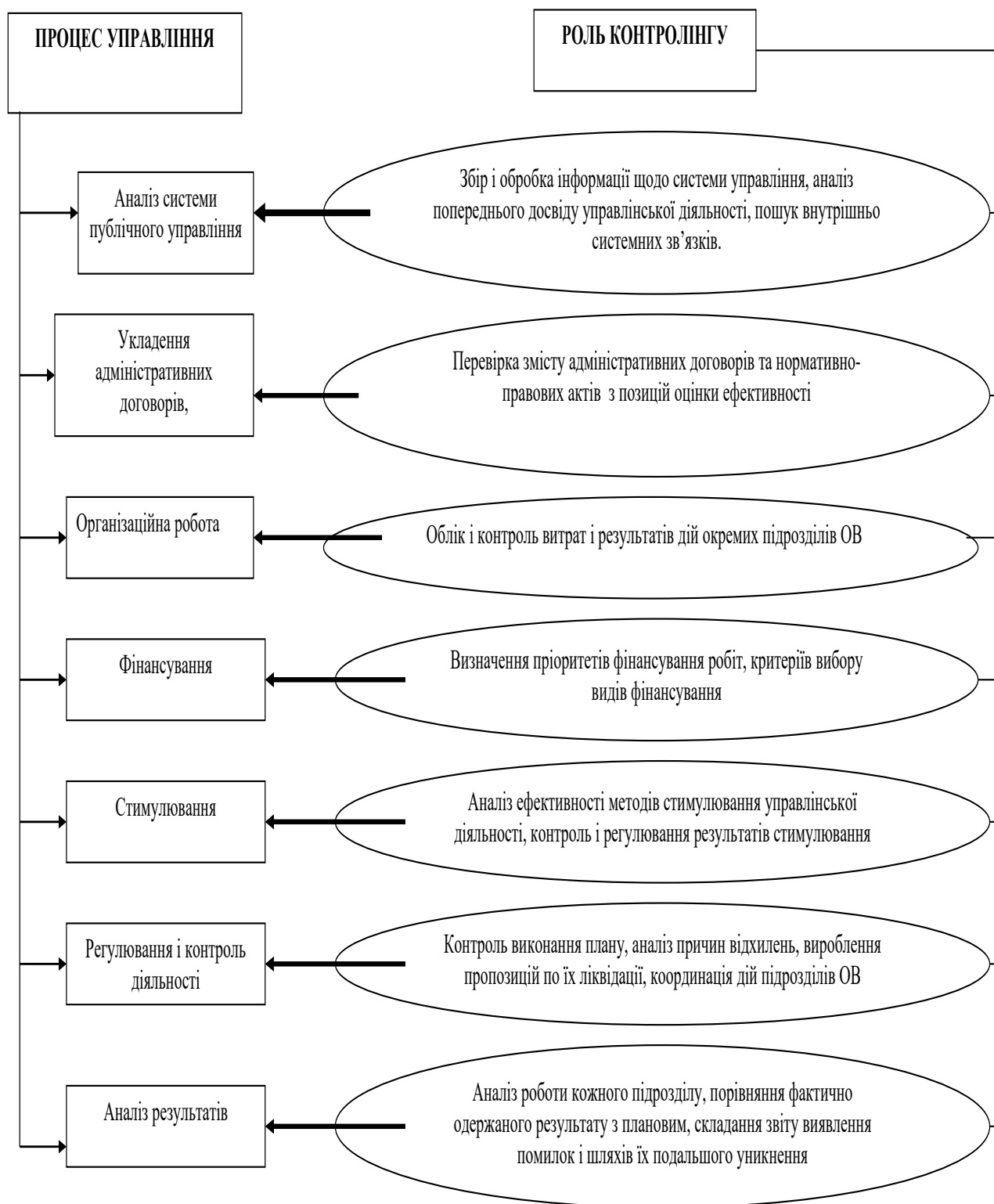


Рис. 3.1. Роль контролінгу в системі публічного управління

Джерело: [134, с. 10]; дослідження автора

Відповідно, основні задачі контролінгу визначаються наступним колом питань [135]: координації управлінської діяльності; інформаційна і консультативна підтримка ухвалення оптимальних управлінських рішень на всіх рівнях; створення і забезпечення функціонування корпоративної інформаційної системи; забезпечення раціональності управлінського процесу; фінансовий облік і планування; контроль і регулювання виконання управлінських рішень; оцінка управлінського результату. Ми екстраполювали таку методологію на систему органів державної влади і подали у дескриптивній формі (рис. 3.2).

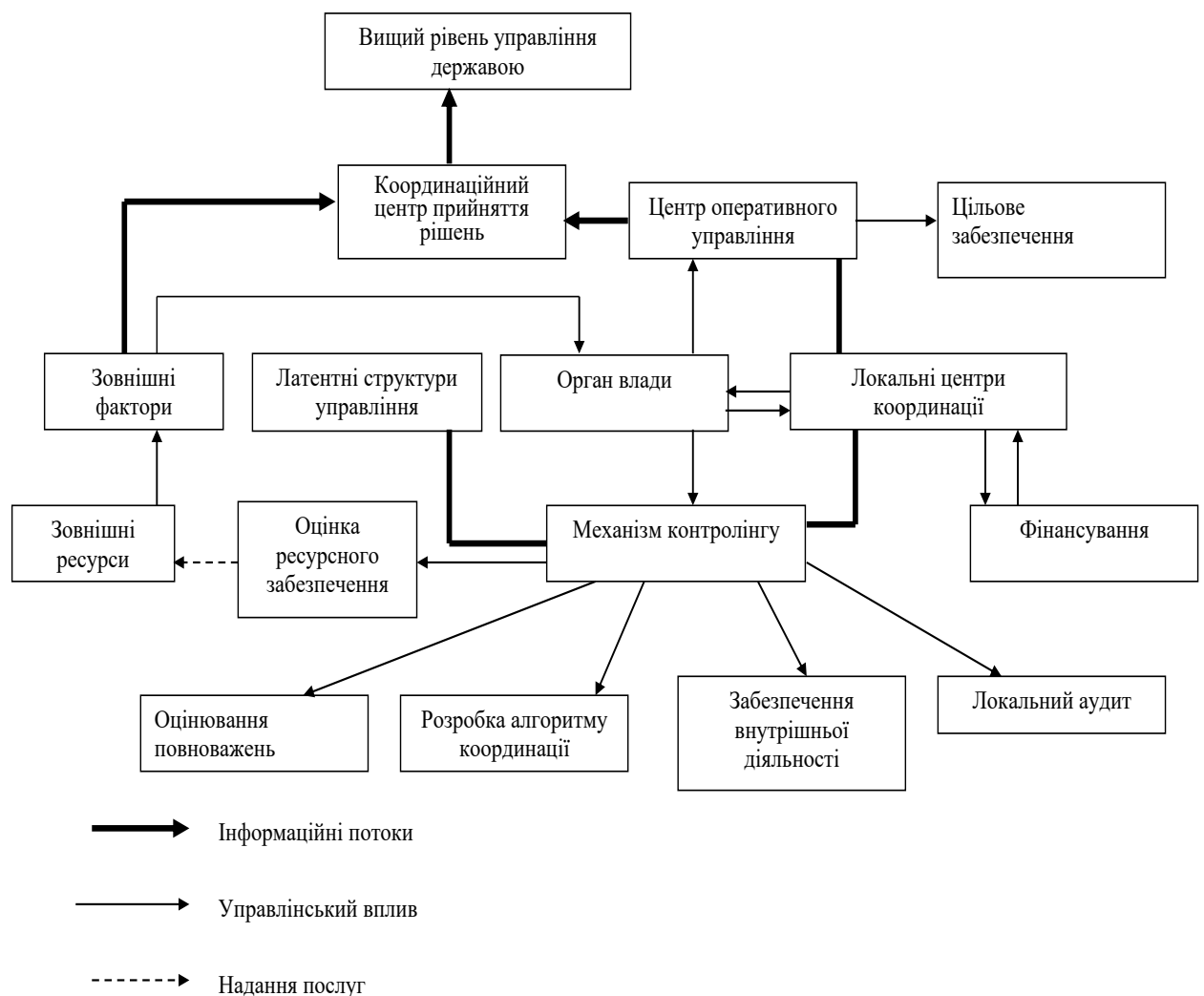


Рис. 3.2. Інтеграція інформаційної системи контролінгу в механізм публічного контролю

Джерело: дослідження автора

Питання про повноваження з внутрішньою орієнтацією як сутність публічного контролінгу – це звичайна проблема визначення повноважень при управлінні на горизонтальному рівні. Сюди включаються, наприклад, повноваження, пов'язані з ухваленням рішень, виданням наказів, виконанням і розподілом. Очевидно, що складніше питання про повноваження, що мають зовнішню спрямованість. Для виконання своїх функцій науковці визначають, що контролінг повинен характеризуватися таким набором повноважень [136, с. 15]:

- інтеграційними, мати право на регулювання внутрішньоорганізаційних відносин і на участь у визначенні цілей;
- координаційними: право на здійснення і координацію заходів з досягнення цілей;
- інформаційними: право не тільки на інформацію, але й на визначення її форми та змісту;
- консультативними: право консультування з питань застосування інструментів, методів і прийомів контролінгу, а також з питань організації функціонування процесів планування і контролю.

Розглянемо теоретичні основи контролінгу і механізм його функціонування на машинобудівних підприємствах. Термін контролінг англійського походження (to control – контролювати, керувати), який у свою чергу пішло від французького слова, що означає «реєстр, перевірочний список». Термін «контролінг» майже не використовується в англійських джерелах: у Великій Британії та США вживається термін «управлінський облік» (managerial accounting, management accounting). Термін «контролінг» використовується у Німеччині, звідки його запозичено Україною. Німці позначили ним якісно нове явище в теорії та практиці управління підприємством (die Controlling). В Україні використовуються обидва терміни (контролінг, управлінський облік) тому що вітчизняна термінологія ще не усталена. Але термін «контролінг» більш інформаційно ємний, ніж управлінський облік – він передає характер цього сучасного явища в

управлінні та включає не тільки облікові функції, а й увесь спектр управління процесом досягнення кінцевих цілей та результатів підприємств.

Система контролінгу є синтезом елементів обліку, аналізу, контролю, планування, реалізація яких забезпечує вироблення альтернативних підходів при здійсненні оперативного і стратегічного управління процесом досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності підприємства. Контролінг базується на наукових досягненнях різноманітних дисциплін: економічної теорії, бухгалтерського обліку, аналізу господарчої діяльності, планування, менеджменту, соціології, кібернетики, економіки підприємства, макроекономіки, мікроекономіки, управління бізнесу та інших. Працівники, які займаються веденням контролінгу (а за англійським ототожненням – управлінським обліком) здійснюють контроль за бухгалтерським обліком, аудитом, складанням бюджетів і плануванням доходів корпорації, складанням фінансових звітів та сплатою податків корпорацією. Для того щоб працювати з максимальним навантаженням, контролери повинні входити до складу системи менеджменту, виконувати свої обов’язки щодо управління бізнесом, брати участь у нарадах менеджерів, а також при ухваленні основних рішень. Контролери надають інформацію у конструктивній формі, при цьому увесь час залишаючись об’єктивними. При виникненні неминучих суперечностей, вони мають стримуватися від переходу на той чи інший бік або від перекручення інформації.

Необхідність запровадження адміністративного контролінгу пояснюється такими причинами (використано праці [137-139]):

- з’являються нові додаткові вимоги до системи контролю;
- з контролю минулого акцент переноситься на аналіз майбутнього;
- структура управління ускладнюється і вимагає створення механізму координації в системі її контролю;
- актуалізується необхідність у створенні системи дій із забезпечення безпеки та антикризовому управлінню;



- зміни, що відбуваються в зовнішньому і внутрішньому середовищах, необхідно безперервно відстежувати;
- інформаційний масив зростає, й при недостатці істотної інформації потребує побудови спеціальної системи інформаційного забезпечення управління;
- поширюється загальне спрямування до синтезу, інтеграції різноманітних галузей знань та людської діяльності.

Слід зазначити, що контролінг вже довів свою економічну значущість для системи управління промисловим підприємством, і в даний час найбільшу гостроту набуває питання про методи, які сприяють упровадженню даної концепції. Вивчення наукових публікацій у сфері управління і організації машинобудівних підприємств показує відсутність цілісних, сформованих і випробуваних на практиці методик реалізації ідей контролінгу. Існують лише окремі зауваження і пропозиції по організації подібних систем в різних галузях економіки.

Методика, що розробляється, повинна володіти наступними властивостями: відповідати загальній концепції контролінгу, сприяти досягненню її цілей і задач; бути орієнтованою на координацію та інформаційну підтримку системи управління; враховувати і ухвалювати адекватні рішення в умовах кризи загального управління, зовнішніх деформацій, а також специфіки функціонування системи публічного управління в Україні; процес інтеграції системи контролінгу повинен відповідати інституціональній спроможності публічного управління; відповідати критеріям швидкої орієнтації в інформаційному просторі, точності і актуальності інформації, яка представляється керівництву. Важливо виокремити такі сутнісні характеристики контролінгу:

1. Визначена сутність контролінгу, його функції і задачі, роль в системі публічного контролю.
2. Розроблений широкий асортимент методичного інструментарію контролінгу.

3. Розглянуті найефективніші варіанти формування контролінгу в функціонально-організаційній структурі публічного управління.

4. Проаналізовані існуючі на ринку програмних продуктів інформаційні клієнт-сервісні додатки, що спеціалізуються на вирішенні задач контролінгу;

5. Трансформовані основні складники формування локального та системного контролінгу.

Проаналізуємо детальніше кожний з елементів, необхідних нам для подальшого створення методики інтеграції концепції, визначимо слабкі сторони існуючого інформаційного матеріалу і об'єднаємо в єдину базу (таблиця 3.1).

Таблиця 3.1.

## Аналіз існуючих елементів концепції контролінгу

Найменування елемента упровадження концепції контролінгу	Сутність і можливості досліджуваного елемента	Недоліки
1	2	3
Попередній етап упровадження контролінгу	У більшості своїй дослідники у сфері контролінгу як відправну точку реалізації концепції вибирають створення служби контролінгу. Проте деколи з процесу практичної реалізації концепції виводяться аналітичні висновки про те, що розробці і упровадженню системи контролінгу повинен передувати цілий ряд взаємозв'язаних послідовних проектів по реорганізації системи [39, с. 307-311.].	Не враховується: – доцільність і економічна ефективність нововведення в системі управління; – фінансові можливості; – не проводиться аналіз системи контролінгу, не створюється інформаційна база планування і ухвалення управлінських рішень
Формування структури контролінгу,	Елемент вивчений достатньо глибоко, у тому числі і для українських умов. Виявлені позитивні і негативні моменти кожного типу побудови функціонально-організаційних структур і ліній відповідальності;	Спектр варіантів побудови функціональних взаємовідносин і підпорядкування дуже широкий
Управління конфліктами	Визначені можливі конфлікти, які можуть виникнути при формалізації контролінгу: – відбувається зміна сталої організаційної структури управління, що викличе незадоволеність консервативної частини персоналу; – виникнуть проблеми внутрішньоорганізаційного змісту, через зміну функції, появу додаткових функцій;	Відповідно до виявлених можливих конфліктів в організації не розроблені шляхи їх вирішення, що вимагає підключення методів конфліктології

Продовження таблиці 3.1

1	2	3
Формування інформаційної системи	Визначена функція контролінгу в процесі інформатизації – розробка і впровадження системи підтримки ухвалення рішень, мета якої полягає в інформаційній підтримці оперативних можливостей і комфортних умов для вищого керівництва і провідних фахівців при ухваленні обґрунтованих рішень. Основою такої системи є: – доставка даних і інформації аналітичного і зведеного характеру як з внутрішніх, так і із зовнішніх джерел для проведення економічних і фінансових оцінок, розробки моделей, складання програм розвитку; – формування у взаємодії з керівництвом системи інформаційних, фінансових, математичних і евристичних моделей управлінських процесів.	В основному аналізуються лише існуючі програмні продукти, направлені на вирішення функцій контролінгу. Проте побудові корпоративних інформаційних систем велика увага надається в інших сферах науки, де і вибиратимемо необхідні нам елементи для побудови методичних основ інтеграції контролінгу в публічного контролю і систему публічного управління загалом
Методологічний інструментарій контролінгу	Роль методу аналізу відхилень в системі контролінгу.	Методи контролінгу повинні враховувати системні та зовнішньо-системні властивості
Соціальні аспекти контролінгу	У працях з дослідження ідей контролінгу соціальний аспект практично не представлений. Лише наголошується роль контролінгу в аналізі і передбаченні внутрішньосистемні конфлікти.	Контролінг повинен сприяти: - підвищенню професіоналізму і кваліфікації персоналу; - сприяти розповсюдженню аналітичного мислення в управлінському середовищі; - попередженню і вирішенню конфліктних ситуацій

Перш за все, необхідно відзначити, що процес впровадження нововведення за умови визначення як однієї з основних цілей – максимальної ефективності результатів має супроводжуватися глибоким попереднім вивченням всіх сторін управлінської і функціонально-організаційної діяльності в системі публічного управління. Саме тут створюється інформаційна основа для подальшого вибору оптимальних шляхів побудови і розвитку контролінгової складової управління. При цьому аналіз структурної

побудови системи управління власне не повинен обмежуватися оцінкою інформаційної, методичної ефективності публічноуправлінських рішень. Необхідно усунути всі «вузькі» місця: видалити зайві елементи, визначити конфліктні чинники; визначити кадрові можливості організації для впровадження концепції контролінгу. Тільки паралельна з процесом впровадження контролінгу оптимізація управлінської системи здатна наблизити нас до найбільшої ефективності реалізації поставлених завдань.

Ефективність інформаційної підтримки управлінських рішень базується на тому, наскільки існуюча або новоутворена комплексна інформаційна система (КІС) відповідає цілям і вимогам контролінгу. Тому на стадії своєї інтеграції в управлінську модель контролінг повинен досліджувати на відповідність своїм завданням існуючу КІС, і, якщо наявні певні відхилення, забезпечити методологією реалізацію необхідної структури. Мета методології створення інформаційних систем полягає в організації процесу їх побудови і забезпеченні управління цим процесом для того, щоб гарантувати виконання вимог, як самій КІС, так і щодо характеристик процесу розробки. Сучасні КІС повинні вирішувати значно складніші задачі, ніж раніше. Досягнення у сфері інформаційних технологій дозволили подолати принципові технічні і програмно-інструментальні проблеми створення КІС. З'явилися сучасні апаратно-програмні платформи, архітектури клієнт-сервер, засоби для проведення розподілених паралельних обчислень і управління обчислювальним процесом в гетерогенних мережах, методи і засоби розробки програм і баз даних, які забезпечують можливість створення відкритих, переносних, масштабних додатків і баз даних, можливості швидкої розробки тощо. Великі імпульси розвитку методологій зумовило появу двох принципово нових підходів до створення КІС: інформаційного інжинірингу і реінжинірингу управлінських процесів. Запропоновані в них методи дозволили описувати, аналізувати і проектувати структуру і діяльність органів публічного управління подібно технічним системам.

Метою початкових етапів створення КІС як елементів контролінгу, що виконувались на стадії аналізу, є формування вимог, які коректно і точно відображають цілі і завдання організації. Щоб описати процес створення КІС, потрібно визначити вимоги управління до інформації, що надається йому, і перетворити ці вимоги у моделі. Сучасні засоби дозволяють достатньо швидко створювати КІС у форматі короткострокового планування. по річних вимогах. Але дуже часто виявляється, що ці системи не задовольняють вимог керівництва. Основною причиною цього є неправильне, неточне або неповне визначення вимог до КІС. Як правило, менеджери, не володіють глибокими знаннями у сфері програмування, не можуть правильно і точно їх сформулювати. Задача контролінгу полягає в проведенні процесу аналітичного «перекладу» цілей в технічне завдання програмістам. Проблема формування вимог до КІС залишається до теперішнього часу однією з найважчих для формалізації і найдорожчих для виправлення у разі помилки. Сформована контролінгом методологія повинна визначити, які види даних повинні збиратися на підприємстві і процесі обстеження, і які моделі повинні будуватися для того, щоб сформулювати вимоги до КІС. Ми пропонуємо фрагментувати контролінг для забезпечення дефрагментації публічного управління.

Одним з найефективніших в умовах обмеженості ресурсів методів впровадження контролінгу є поетапна зміна інформаційних і управляючих потоків публічного контролю. Його застосування означає послідовне проведення ряду кроків, ефективність кожного з яких можна оцінити відразу після здійснення. Тут умовно можна виділити чотири етапи (рис. 3.3): формування мети; впровадження управлінського обліку і звітності; впровадження процедур планування; впровадження процедур і механізмів контролю.



Рис. 3.3. Алгоритм впровадження процедури контролінгу

Джерело: дослідження автора

Таким чином, ми розглядаємо контролінг як основну ланку в системі інтеграції управлінських рішень і аналітичного апарату в системі публічного управління. При впровадженні контролінгу необхідно ретельно оцінювати ті інструменти, які впроваджуватимуться, і зіставлятимуть складність впровадження, необхідність одержаної інформації і відповідність одержаної моделі управління. На шляху впровадження концепції й принципів контролінгу виникають значні труднощі через недосконалий механізм планування й методології планово-контрольних розрахунків, відсутності ефективної системи управлінського обліку, обліку витрат, оцінки відповідальності й неготовності управлінського апарату до сприйняття принципів контролінгу. Впровадження системи контролінгу – насамперед командна робота. Процес контролінгу також враховує, що має бути модель самостійної оптимізації системи управління. Запропонована методика включає чотири етапи (рис. 3. 4):

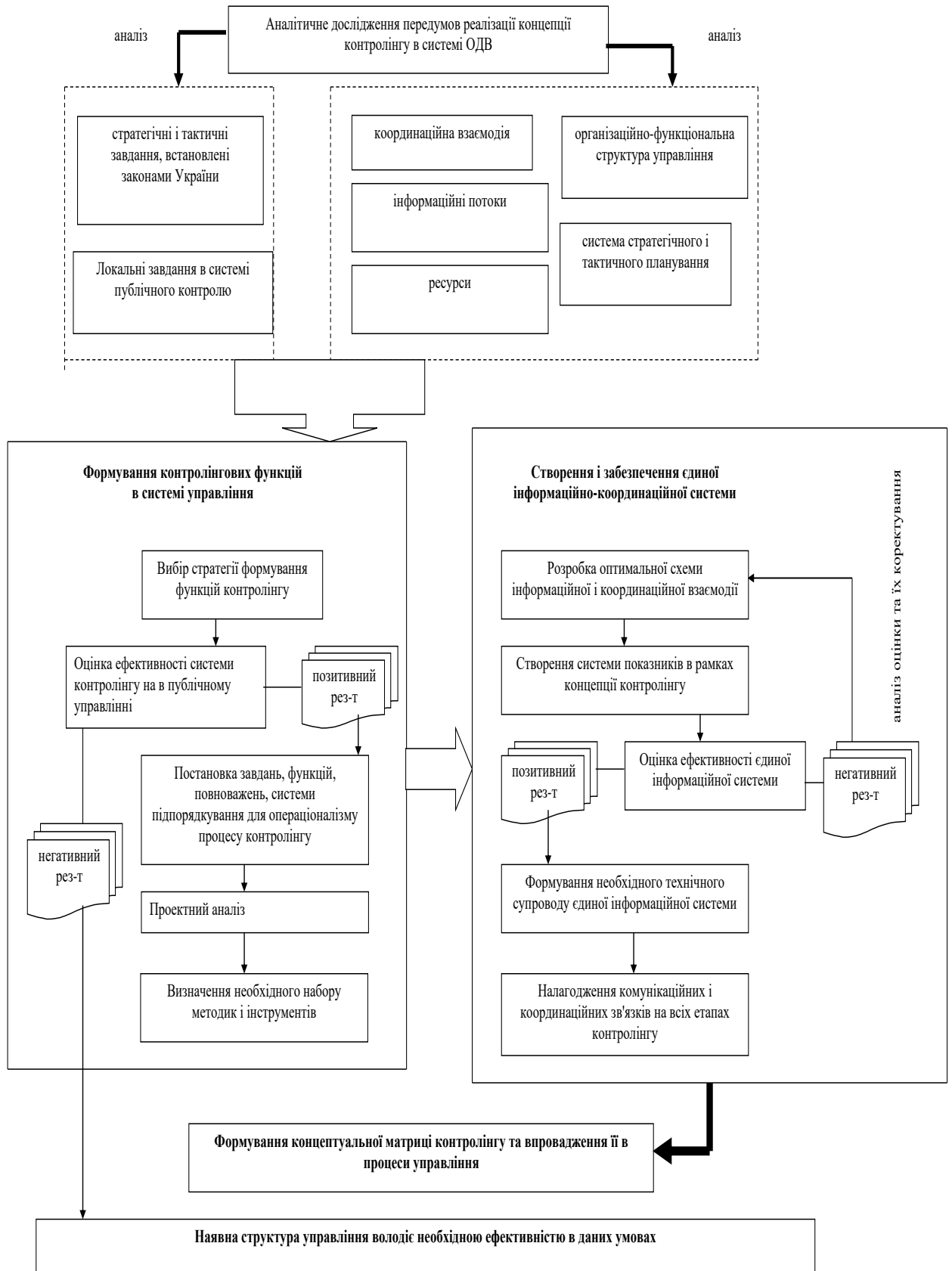


Рис. 3.4. Схема процесу інтеграції контролінгу в системі публічного управління

Джерело: дослідження автора

На основі аналізу організаційно-функціональної структури системи публічного управління слід вирішити такі завдання з організації системи контролінгу:

- виявлення проактивних контролінгових функцій в організаційній структурі (адже окремі функції контролінгу вже визначені для окремих функціональних підрозділів);
- формування мети, місії та формальної інтегрованої структури контролінгу, схеми його підпорядкування і повноважень;
- визначення джерел, споживачів і елементів передачі інформації для побудови ефективної системи інформаційних потоків;
- виявлення конфліктів між окремими елементами структури контролінгу, їх усунення, що необхідно для побудови ефективної інформаційно-координаційної системи.

При цьому повне усунення слабких ланок в організаційно-функціональній схемі органу управління (чи певному процесному алгоритмі), загалом, не є метою контролінгу, і повинне відбуватися паралельно впровадженню контролінгової концепції. Система збору інформації для майбутньої контролінгової структури повинна спиратися на діючу систему інформаційних потоків, інакше відбудеться дублювання інформації. Адже система інформаційних потоків – сукупність, фізичних переміщень інформації, яка дає можливість здійснити який-небудь процес, реалізувати яке-небудь рішення [140]. Це дозволить одержати для створюваної системи контролінгу додаткові переваги: виключається дублювання інформації; збільшується швидкості руху інформації; удосконалюється якість інформації, яка поступає.

Інтегруючись в систему публічного управління (існуючу систему передачі інформації), система контролінгу володітиме тими ж властивостями, а значить вдосконалення існуючих інформаційних потоків життєво необхідне.

Досліджуючи окремі інформаційні складники, слід відповідати на наступні питання: необхідність ланки в тому або іншому інформаційному



потоці; відповідність основним вимогам ефективності; достатність швидкості передачі інформації; виключення інформаційних «провалів» на окремій ділянці втрати частини або всієї інформації; ймовірність конфліктів переданої інформації в місцях перетину інформаційних потоків.

Основними вимогами до всієї інформації, яка збирається і передається в системі контролінгу для обробки і аналізу, є: *оперативність*, тобто своєчасність інформації, що поступає на тій або іншій елемент єдиної системи, збереження можливості реагування на неї; *регулярність і реакційність* надходження інформація за періодичними показниками, наприклад по виручці, витратам, прибутку, повинна передаватися відповідним чином, у той самий час у виняткових випадках зміни зовнішнього або внутрішнього середовища вимагають миттєвої у відповідь реакції; *достовірність* в цілях уникнення помилок, в систему можна ввести оцінку вірогідності інформації, що представляється, за допомогою якої керівництво ухвалює рішення про необхідність додаткової контрольної перевірки; *релевантність і повнота* – дані, які поступають, про ту або іншу ситуацію повинні містити лише істотні факти, що допомагають в ухваленні рішень; *економічна доцільність* – витрати на збір і обробку інформації не повинні перевищувати економічного ефекту від її використання; *зрозумілість* – інформація повинна представлятися в доступній формі в цілях виключення додаткових зусиль для її розуміння.

Стан впровадження концепції контролінгу, показує необхідність подальшого розвитку даного поняття у бік створення загальної координаційної структури. Реалізація координаційної функції, що дозволяє охопити всі аспекти діяльності може бути здійснена тільки за допомогою створення єдиного інформаційного простору усередині організації, яке забезпечує комунікаційні зв'язки між всіма її елементами. Під єдиним інформаційним простором розуміється сукупність методичних, організаційних, програмних, технічних і телекомунікаційних засобів, що забезпечують оперативний доступ до будь-яких інформаційних ресурсів підприємства в межах компетенції і прав доступу [141;142].

Займаючись проблемою створення інформаційного середовища [143] для найефективнішого координаційного процесу, контролінг включає не тільки інформаційну підтримку управлінської діяльності, але і забезпечує оперативною і стратегічною інформацією всі підрозділи, які потребують даного конкретного виду інформації. При організації подібної системи загальної інформаційної підтримки основним постулатом повинен стати: «У будь-який момент часу як керівник, так і фахівець будь-якої функціонально-організаційної ланки повинен одержати необхідну йому інформацію про стан і зміни внутрішнього і зовнішнього середовища, про можливий сценарій розвитку ситуації з питання, що цікавить, в будь-якому розрізі часу, про можливі варіанти оптимального і ефективного вирішення проблеми». Отже, основна проблема впровадження контролінгу бачиться не в розробці оптимальної функціональної схеми моделі управління (хоча і це є важливою частиною контролінгу), а у формуванні на всіх етапах управління особливого управлінського сприйняття, який сприяє досягненню поставлених стратегічних завдань

Технічний супровід єдиної інформаційної системи як організаційного етапу інтеграції контролінгу відбувається закупівля і монтаж необхідного обладнання для створення єдиної інформаційно-координаційної мережі відповідно до розроблених інформаційних потоків. Створення структури, єдиного інформаційного простору органу управління з максимальною ефективністю досягається за допомогою автоматизованих інформаційних систем (АІС). Також важливим фактором налагодження і наладка комунікаційних і координаційних зв'язку на всіх ділянках впроваджуваної системи. Для цілей швидкої систематизації даних такі дані повинні передаватися від відділів за допомогою розробленої системи показників, що є, як наголошувалося вище, важливою складовою частиною концепції контролінгу. Модернізація контролінгу в діяльності органів державної влади, мабуть, найважча, оскільки пов'язана безпосередньо з мисленням кожного конкретного працівника, і неодмінно може зустріти сильний опір. Значну

допомогу в цьому процесі повинні надати фінансові і кадрові дії стимулюючого характеру з боку керівництва. Всяка активна участь в діяльності єдиної інформаційно-координаційної системи і безпомилкова робота на своїй ділянці повинна заохочуватися.

У позитивному контексті, коли мова йде про раціональні зміни чи покращення в процедурі контролінгу, варто вказати на такі особливості: 1) модернізація контролінгу, коли йдеться про удосконалення системи контролінгу з метою підвищення ефективності і результативності, то «модернізація контролінгу» може відображати позитивний процес. 2) так само, поняття «оптимізація контролінгу» свідчить, що проводяться заходи з метою оптимізації роботи системи контролю для досягнення кращих результатів системи.

На наш погляд, оптимізація контролінгу – поняття, що може свідчити про попередній неефективний стан власне контролінгу. Певною мірою, можливим є вислів: «публічний контролінг – це система заходів, які дозволяють самим органам влади, громадськості контролювати діяльність органів влади, державних і муніципальних установ і підприємств, при цьому такий контроль здійснюється на основі доступу до публічної інформації та включає в себе моніторинг, оцінку та аналіз діяльності влади з точки зору її ефективності, прозорості та відповідності законодавству». Ми підтримуємо таку дослідницьку позицію, яку ми самостійно сформулювали на основі наявних підходів, оскільки сучасна демократична модель передбачає процес формування органів влади з урахуванням суспільної концепції договору. А громадський контроль (що теж може мати англomовну форму «public») не може запропонувати раціонально побудовану структуру контролінгу, оскільки це не є його функцією.

При цьому сучасні підходи науковців щодо реформування процедури контролінгу чи підвищення ефективності контролінгу означає, що вживаються заходи для збільшення результативності і продуктивності контролю, що ми вважаємо свідченням неспроможності певних усталених контрольних

процедур. Потреба в модернізації та оптимізації системи громадського контролю набуває все більшого визнання, оскільки суспільства прагнуть покращити прозорість, підзвітність та ефективність своїх урядів. Варто пропонувати такі складники:

1. *Охоплення технологій.* По-перше, використання аналітики даних і штучного інтелекту забезпечує аналіз величезних обсягів даних, що дозволяє виявити моделі потенційних порушень, оптимізувати розподіл ресурсів і передбачити ризики для проактивного втручання як основи контролінгу; по-друге, використання цифрових платформ та інструментів електронного урядування, на основі системи онлайн-звітності, ініціативи з відкритими даними та інтерактивні інформаційні панелі можуть посилити залучення громадян, покращити доступ до інформації та оптимізувати процеси контролю; по-третє, застосування інтелектуальних технологій: датчики, технологія блокчейну та автоматизація можуть покращити моніторинг, зменшити ручні завдання та надати дані в реальному часі для прийняття обґрунтованих рішень.

2. *Зміцнення інституційної бази.* По-перше, потребує уваги забезпечення незалежності та неупередженості контрольних органів, таких як омбудсмени та аудиторські установи, що має вирішальне значення для зміцнення громадської довіри та гарантування об'єктивності їхніх оцінок механізмів державного чи квазі-державного контролю; по-друге, чіткі, стандартизовані, визначені, прозорі та послідовні процедури контролю – все, що характеризує поняття «публічний» в істинному значенні в різних галузях сприяють справедливості, полегшують спілкування та мінімізують двозначність; по-третє, підхід, що ґрунтується на оцінці ризиків шляхом визначення пріоритетів заходів контролю на основі виявлених ризиків і потенційних вразливостей дозволяє ефективно розподіляти ресурси та цілеспрямовані заходи.

3. *Сприяння участі громадян.* По-перше, ініціативи з відкритими даними на основі надання публічного доступу до державних даних дає можливість

громадянам брати участь у виявленні проблем, моніторингу ефективності та вимагати підзвітності; по-друге, механізми захисту інформаторів: заохочення та захист громадян, які повідомляють про потенційні порушення, має вирішальне значення для виявлення неправомірної поведінки та запобігання шкоді; по-третє, форуми для участі та механізми зворотного зв'язку шляхом залучення громадян до обговорення пріоритетів контролю, оцінювання результатів і формування механізмів контролю сприяє зміцненню довіри та покращенню реагування на суспільні потреби.

4. *Міжнародний бенчмаркінг і співпраця.* Це власне сутність контролінгу. По-перше, вивчення передового досвіду передбачає обмін знаннями та досвідом з іншими країнами, що може дати цінну інформацію для впровадження ефективних систем контролю; по-друге, співпраця над спільними ініціативами потребує вирішення транснаціональних викликів, таких як корупція та шкода навколишньому середовищу, вимагає міжнародної співпраці та скоординованих зусиль контролю; по-третє, підтримка розвитку потенціалу через обмін ресурсами та досвідом з країнами, що розвиваються, що може допомогти зміцнити їхні системи громадського контролю та сприяти належному управлінню.

Власне, у процесі контролінгу встановлюється баланс між безпекою та прозорістю, вкрай важливо знайти баланс між захистом конфіденційної інформації та забезпеченням доступу громадськості до результатів контролю. Очевидною проблемою є подолання цифрового розриву, що базується на забезпеченні справедливого доступу до технологій і програм цифрової грамотності, є необхідним для інклюзивної участі в механізмах контролю. Так, системи контролю мають бути гнучкими та адаптованими для вирішення нових загроз і вразливостей.

Модернізація та оптимізація системи громадського контролю є безперервним процесом, який вимагає відданості як влади, так і громадян. Застосовуючи технології, зміцнюючи інституції, заохочуючи участь і

вивчаючи передовий досвід, ми можемо прагнути до більш прозорого, підзвітного та ефективного державного управління на благо всіх.

### 3.2. Особливості формування механізму публічного контролю: британська модель формування механізму публічного контролю

У сучасних умовах державотворення особливої ваги набуває організація функціонування державного механізму управління, координації і контролю в інших країнах, що пройшли тривалий шлях державотворення, мають усталену систему правового регулювання діяльності. Зокрема, значний інтерес являє собою Сполучене Королівство (Велика Британія). У Сполученому Королівстві немає єдиного закону, який регулює публічний контроль. Однак, існує ряд законів і правил, які надають громадянам і громадським організаціям право на здійснення контролю над діяльністю органів влади. Одним з найважливіших законів у цій сфері є Freedom of Information Act 2000 – Закон про розкриття інформації, якою володіють державні органи або особи, що надають їм послуги, і про внесення змін до Закону про захист даних 1998 року та Закону про публічні документи 1958 року; і для пов'язаних цілей [144].

Цей закон гарантує громадянам право на доступ до інформації, яка зберігається органами влади. Це право дає громадянам можливість контролювати діяльність органів влади, перевіряючи, чи відповідають їхні рішення і дії вимогам законодавства. Так, законом визначено, що Будь-яка особа, яка звертається із запитом на інформацію до державного органу (public authority), має право:

- бути проінформованим державним органом у письмовій формі, чи володіє він інформацією, яка відповідає опису, зазначеному в запиті, і
- якщо це так, щоб ця інформація була передана йому.

Такий порядок є можливим, якщо державний орган обґрунтовано вимагає додаткової інформації, щоб ідентифікувати та знайти запитувану

інформацію, а також проінформував заявника про цю вимогу, орган влади не зобов'язаний виконувати пункт наведені вимоги, якщо йому не надано цю додаткову інформацію.

Інформаційні дані, щодо яких заявник має бути проінформований, або яка має бути передана, чи інформація, про яку йдеться, зберігається на момент отримання запиту, за винятком того, що можуть бути враховані будь-які зміни або видалення, зроблені між цим часом і часом коли інформація має бути передана на визначених законом умовах, будучи зміною або видаленням, яке було б зроблено незалежно від отримання запиту. Вважається, що державний орган дотримувався вимог щодо будь-якої інформації, якщо він повідомив інформацію заявнику відповідно до цього закону. У Законі обов'язок державного органу дотримуватися зазначених вимог називається «обов'язком підтвердити чи спростувати» [144].

I. Лозицька на основі аналізу джерел зазначає, що у Великій Британії розвиток моделі регулювання діяльності органів державної влади розвивається в межах адміністративної децентралізації за рахунок передання обмеженого числа повноважень ОДВ до органів місцевої влади [145]. При цьому розгалуженої мережі органів виконавчої влади Великої Британії немає, фактично мова йде про контрольну функцію центрального уряду за діяльністю самоврядних структур. У такому випадку механізм координації у цій державі функціонує лише на центральному рівні в межах координаційного механізму органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів, який у своїй інтегрованій структурі поєднує взаємодію всіх органів державної влади, крім судової. Фактично механізм регулювання функціонує на рівні центральних органів виконавчої влади, а історично децентралізована модель управління передбачає регламентацію правил і процедур управління, контрольну і наглядову функцію, нормотворчу діяльність органів влади, розосереджену по рівням управління. Інкorporація норм міжнародного права шляхом впровадження положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Європейської хартії місцевого самоврядування не змінили історичний уклад

механізмів регулювання діяльності органів державної влади, а новітні форми регулювання запроваджуються на рівні центральної виконавчої влади. Варто вказати й на процеси, що відбуваються в судовій системі Великої Британії, що характеризуються поступовим посиленням ролі нормативно-правового акту (статуту) в механізмі прийняття судових рішень, поширенні практики позасудового розгляду справ [146-148].

О. Гацуля акцентує увагу необхідності з позицій галузевого права вказати на процеси, що відбуваються в судовій системі Великої Британії, що характеризуються поступовим посиленням ролі нормативно-правового акту (статуту) в механізмі прийняття судових рішень, поширенні практики позасудового розгляду справ. У такому сенсі британська (як і в цілому англо-американська) модель імплементації є централізованою та багаторівневою, у межах якої домінують організаційно-правовий (регулюючий) та інституціональний (координаційний) чинники. При цьому роль глави держави є надзвичайно важливою у сенсі регулювання співвідношення міжнародного та європейського права (ратифікація та імплементація міжнародних угод, продеру набуття та припинення членства в ЄС, детермінації системи регулювання, посилення ролі глави держави у взаємодії із парламентом та виконавчою владою [149]. Разом тим, регулююча функція державної влади проявляється у прийнятті спеціальних актів регулювання – конституційних актах парламенту, глави держави та судових рішень (конституційних звичаях) як основ регулювання діяльності органів влади.

О. Гацуля встановив галузевий аспект державноуправлінських реформ у Сполученому Королівстві. Широке поширення отримало делеговане законодавство, яке здійснюється усіма складовими державного апарату. Суб'єкти цього законодавства є міністрами, які мають право перевтілювати своє право на видання нормативних актів, тими установами, щодо яких вони здійснюють керівництво, і 223 галузевих державних установи, які також у свою чергу може передавати це право установам регіонального рівня, в результаті чого виникає багаторівневаі загалом доступна субделегатія



повноважень. Суб'єктами делегованого законодавства є також органи місцевого управління. Акти делегованого законодавства, засоби судового контролю за делегованим законодавством, юридично існуючим у Великобританії, на практиці застосовується слабо. Делеговане законодавство служить основою галузевого управління і одночасно – реалізує завдання реформ [61].

Крім класичних органів самоврядування, на місцевому рівні присутня величезна кількість галузевих органів управління. Вони не є виборними, але не можуть бути і однозначно визначені органами прямого державного управління. Ці органи формуються за призначенням їх членів організаціями більш високого рівня - це можуть бути як державні органи (міністерства), так і автономні центральні органи публічного управління; призначення членів цих переважно колегіальних органів може узгоджуватися з місцевими радами або, тим більше, з професійними організаціями, а в деяких випадках можлива кооптація членів. Загальним для них є відносна самостійність у питаннях розподілу бюджету та оперативно-виконавчої діяльності: органи вищого рівня здійснюють радше контроль, ніж безпосереднє керівництво. Такі галузеві органи управління часто об'єднують аббревіатурою QUANGO – неурядові напів-автономні організації (квазі-автономні неурядові організації). В офіційних документах також використовуються терміни NDPB - неміністерські державні органи управління [].

О.Гацуля провів ґрунтовне дослідження і з'ясував, що публічний контроль формалізовано саме в системі виконавчої влади. Разом з тим, реформа публічного управління у Великій Британії стала зразком для аналогічних реформ в багатьох сторін. Центральними аспектами цих реформ були економічна ефективність, що означає політичний вплив на діяльність, адміністрації, розуміння державної служби як публічної діяльності. Хоча програма реформ побудована на теоретичних принципах Нового публічного управління, фактично вона була результатом політичного тиску, публічних компромісів, що не мали подальшого системного вирішення. Так, План

реформ, запропонований урядом Д. Кэмерона в 2012 р., містить чотири напрями та 18 заходів, у тому числі: вдосконалення галузевої взаємодії, планування персоналу, особиста відповідальність керівників, покращення контролю. Було підвищено роль міністрів (державних секретарів) у кадрових призначеннях, виведення окремих питань з компетенції галузевих служб. Було визначено три основні види діяльності державних служб: 1) виконавча діяльність (якою займається за статистикою 7 з 10 службових); 2) консультування політичних керівників, 3) реалізація програм та проектів. На сьогодні тільки третій державний програм у Великій Британії реалізується без попередження бюджетного розпису [151].

Втім, як О.Гацуля, так і більшість дослідників припускається однієї методологічної суперечності – прямого запозичення норм інших держав у вітчизняний публічний простір. Ми вважає такий підхід нефективним, оскільки неможливо встановити однозначно можливість імплементації досвіду будь-якої, навіть найоптимальнішої, моделі публічного управління.

Загалом, Сполучене Королівство має тривалу історію публічного контролю. Ще в середньовічні часи королі та королеви призначали уповноважених осіб, які мали право перевіряти діяльність чиновників (ми класифікуємо це як офіційний контроль, або з певними часовим обмеженнями можна говорити – королівський контроль). Власне певним прикладом формалізованого визначення механізму публічного контролю виступила Велика Хартія вольностей.

Велика хартія свобод, також відома як Велика хартія вольностей, справді є раннім та історично важливим прикладом формалізованого визначення механізму громадського контролю. Це був основоположний документ у розвитку конституційних і правових принципів, зокрема в Англії. Хоча Велика хартія вольностей найбільш відома своєю зосередженістю на індивідуальних свободах і обмеженнях королівської влади, вона також заклала основу для певних механізмів громадського контролю. Велика хартія вольностей закріпила такі механізми: 1) контроль і обмеження королівської влади –

Велика хартія вольностей наклала обмеження на владу монарха (на той час короля Джона) і встановила принцип, що король не стоїть вище закону. Це був фундаментальний аспект публічного контролю над правителем, який гарантував, що дії короля підлягають судовому контролю; 2) захист прав власності, оскільки документ захищав права власності баронів і вільних людей, передбачав, що король не може свавільно захоплювати власність, забезпечуючи механізм захисту активів окремих осіб від незаконного вилучення; 3) запровадження ефективних судових процедур та належної правової процедури, включаючи право на справедливий судовий розгляд. Встановлювалися процедури, яких король повинен був дотримуватися, накладаючи штрафи або виносячи вироки, забезпечуючи певну справедливість і юридичний нагляд; 4) угода та консультації, як можливість короля стягувати податки та приймати важливі рішення була пов'язана зі згодою ради дворян і баронів, що запровадило елемент консультацій і представництва в процесі прийняття рішень, представляючи форму громадського контролю над фіскальними та політичними питаннями; 5) можливість виконання та підзвітність, оскільки Велика хартія вольностей була не просто проголошенням, а обов'язковим юридичним документом, встановлювалися рамки для забезпечення дотримання узгоджених прав і обов'язків, притягуючи короля до відповідальності, якщо він порушував його положення. Характерною особливістю Хартії виступило повторне підтвердження та адаптація: з часом були видані наступні версії Великої хартії вольностей, і її принципи були підтверджені та адаптовані. Це продемонструвало важливість безперервності та постійного характеру механізмів публічного контролю [ 152, С. 247–248].

Хоча Велика Хартія вольностей спочатку була спрямована на вирішення проблем певної групи баронів і дворян, її принципи мали тривалий вплив на розвиток конституційних і правових систем у всьому світі. Це заклало основу для ідеї про те, що влада уряду має бути обмеженою, підкорятися верховенству

права та підзвітною тим, кому керують, це наріжний камінь сучасних уявлень про громадський контроль і управління.

Від Великої Хартії вольностей і донині британська правова модель публічного контролю характеризується системою державного правління, яка акцентує увагу на верховенстві права, парламентській демократії та захисті прав і свобод особи. Варто вказати на ключові аспекти британської правової моделі публічного контролю. По-перше, верховенство права: верховенство права є основоположним принципом британської правової моделі, отже кожна людина, включно з державними службовцями та установами, є підпорядкованою та відповідальною згідно із законом. Цей принцип гарантує, що дії уряду є законними і можуть бути оскаржені, якщо вони не є такими.

По-друге, Сполучене Королівство діє як парламентська демократія, де обрані представники в Палаті громад створюють і ухвалюють закони, а уряд формується політичною партією або коаліцією, яка має більшість у Палаті громад, і прем'єр-міністр, як правило, є лідером партії більшості. По-третє, Сполучене Королівство є конституційною монархією, а це означає, що, хоча є монарх, повноваження монарха є переважно церемоніальними та символічними. Реальна політична влада належить обраним посадовим особам та установам. При цьому монарх очолює формат законодавчої влади, є главою англіканської церкви, Верховним головнокомандувачем, керує роботою Таємного комітету, має виключні повноваження у сфері судової влади та ін. Отже, британська правова система дотримується традиції загального права, яка значною мірою спирається на прецеденти та рішення, прийняті суддями в попередніх справах. Ця система підкреслює важливість правових принципів, встановлених з часом, і забезпечує гнучкість у адаптації до мінливих обставин.

По-четверте, Сполучене Королівство у форматі правової держави зобов'язане захищати права людини. Адже законодавчий акт про права людини 1998 року [144] інтегрував Конвенцію з прав людини і основоположних свобод у законодавство СК, дозволяючи особам подавати справи про порушення їхніх прав людини в судах Сполученого Королівства.

По-шосте, підзвітність громадськості, адже виборні посадові особи підзвітні громадськості через регулярні вибори й громадяни мають право голосувати за своїх представників у парламенті, що забезпечує механізм притягнення уряду до відповідальності за його дії та політику.

По-сьоме, в СК існує незалежна судова система, яка відокремлена від виконавчої та законодавчої гілок влади, й судді приймають рішення неупереджено та без втручання з боку уряду. По-восьме, це феномен деволюції, коли Велика Британія передала органи управління в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, кожна з яких має власний парламент або асамблею, відповідальну за певні сфери політики, такі як освіта та охорона здоров'я. Ця модель передбачає певний рівень місцевого самоврядування у Великобританії. Загалом британська правова модель публічного контролю характеризується відданістю демократичним принципам, верховенству права, захисту прав людини та системі управління, яка цінує підзвітність і прозорість.

На наш погляд, варто розглянути такий законодавчий акт Сполученого Королівства, як Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA, 1998) [154]. Цей закон захищає працівників, які повідомляють про порушення закону або неетичні практики в органах влади. Це право дає працівникам можливість контролювати діяльність органів влади зсередини, повідомляючи про порушення, які вони спостерігають. Закон про розкриття публічних інтересів 1998 року, який часто називають PIDA 1998 – це законодавчий акт у Сполученому Королівстві, який забезпечує правовий захист викривачів, які повідомляють про певні види правопорушень на робочому місці. Основна мета цього закону полягає в тому, щоб заохотити та захистити осіб, які виявляють інформацію про правопорушення чи зловживання в їхніх організаціях, коли це відповідає суспільним інтересам. Ключові особливості Закону про розкриття публічних інтересів 1998 року включають:

- 1) захист викривачів, і PIDA 1998 пропонує правовий захист службовцям, робітникам і, в деяких випадках, підрядникам, які розкривають інформацію про певні види правопорушень. Ці відомості можуть включати

питання, пов'язані зі злочинною діяльністю, порушеннями юридичних зобов'язань, порушенням здоров'я та безпеки, шкодою для навколишнього середовища тощо.

2) перевірка суспільного інтересу вимагає, щоб отримати захист відповідно до PIDA 1998, розкриття має здійснюватися в суспільних інтересах. Це означає, що викривач повинен обґрунтовано вважати, що інформація, яку він розкриває, становить суспільний інтерес, а не лише особисту чи приватну скаргу.

3) канали повідомлень, у тексті Закону, дозволяють повідомляти про свої занепокоєння всередині своєї організації, перш ніж оприлюднювати чи повідомляти зовнішнім органам. Очікується, що організації мають механізми внутрішньої обробки такого розкриття інформації;

4) засоби правового захисту, що у загальному вигляді передбачає, що у випадку, коли викривач зазнає будь-якої форми помсти, віктимізації або шкоди внаслідок розголошення захищеної інформації, PIDA 1998 передбачає засоби правового захисту, які можуть включати компенсацію, поновлення на роботі або інші відповідні заходи, Також закон передбачає конфіденційність, діяльність регуляторних органів (зокрема, суд для розгляду скарг і суперечок, пов'язаних із випадками інформування).

Закон про розкриття публічних інтересів 1998 року покликаний сприяти прозорості, підзвітності та етичній поведінці в органах влади, заохочуючи людей повідомляти про правопорушення, не зважаючи на репресії. Він відіграє вирішальну роль у захисті суспільних інтересів і підтримці цілісності установ і галузей у Сполученому Королівстві. Хоча він безпосередньо не містить механізмів публічного контролю в сенсі надання широкій громадськості можливості наглядати за організаціями або регулювати їх, він слугує інструментом підвищення прозорості та підзвітності як у державному, так і в приватному секторах Сполученого Королівства.

На основі аналізу Закону про розкриття публічних інтересів 1998 року (PIDA) та його наслідків для прозорості, підзвітності та етичної поведінки в організаціях варто сформулювати поняття «публічний контроль» таким чином:

Публічний контроль стосується публічного механізму або процесу, за допомогою якого захищаються суспільні інтереси, забезпечується прозорість та підзвітність в органах влади, і поєднує різні елементи та дії, спрямовані на те, щоб дії та рішення цих суб'єктів державної влади узгоджувалися з добробутом та етичними стандартами, яких очікує суспільство. По суті, публічний контроль – це багатогранна концепція, яка спрямована на те, щоб органи влади діяли в інтересах суспільства, дотримувались етичних стандартів і несли відповідальність за свої дії, що передбачає як проактивні заходи, так і заходи реагування.

При цьому варто вказати на загальну характеристику публічного (офіційного) механізму контролю. Офіційний контроль включає в себе не лише 1) фінансовий контроль (National Audit Office (NAO) [154], Public Accounts Committee (PAC) [155], Comptroller and Auditor General (C&AG) [156], Her Majesty's Treasury) [157], а й контроль за діяльністю уряду та державних органів у різних сферах. Ось деякі інші види офіційного контролю, які можуть бути регульовані відповідним законодавством:

2) юридичний (правовий) контроль – контроль за додержанням законності та конституційності дій уряду, державних органів та посадових осіб, включає в себе контроль за виконанням законів, у тому числі правових актів, міжнародних договорів тощо (Supreme Court of the United Kingdom [158], Judicial Committee of the Privy Council [159], Crown Prosecution Service [160], Attorney General's Office) [161];

3) адміністративний контроль – контроль за ефективністю діяльності урядових органів та посадових осіб у виконанні їх повноважень, цей вид контролю може включати аудит управлінських процесів, оцінку результативності програм та проектів, а також контроль за додержанням

процедур та стандартів (Cabinet Office [162], Civil Service Commission [163], Her Majesty's Civil Service [164], Regulatory Policy Committee [165];

4) контроль за виконанням рішень – це окремий вид контролю за виконанням рішень уряду та державних органів, включаючи виконання законодавства, розпоряджень та рішень, прийнятих урядом та іншими уповноваженими органами (Office of the Prime Minister [166], Prime Minister's Delivery Unit [167], Government Digital Service [168], Department for Business [169], Energy & Industrial Strategy [170]);

Далі ми наведемо назви органів публічного контролю без наведення посилань на офіційні сайти, оскільки їх загальні функції зрозумілі:

5) контроль за дотриманням етичних норм – контроль за додержанням етичних норм та стандартів поведінки посадових осіб уряду та державних службовців (Committee on Standards in Public Life, Parliamentary Commissioner for Standards, Advisory Committee on Business Appointments, Independent Office for Police Conduct);

6) Судовий контроль: Supreme Court of the United Kingdom, Judicial Committee of the Privy Council, Court of Appeal of England and Wales, High Court of Justice;

7) Правоохоронний контроль: Metropolitan Police Service, City of London Police, British Transport Police, National Crime Agency;

8) Військовий контроль: Ministry of Defence, Defence Council, Chief of the Defence Staff, Defence Infrastructure Organisation.

9) Екологічний контроль: Department for Environment, Food & Rural Affairs, Environment Agency, Natural England, Forestry Commission.

10) Освітній контроль: Department for Education, Office for Students, Office of the Independent Adjudicator for Higher Education, Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)

11) Охорона здоров'я та медичний контроль: Department of Health and Social Care, Care Quality Commission, National Institute for Health and Care Excellence (NICE), General Medical Council.



12) Соціальний контроль: Department for Work and Pensions, Social Security Advisory Committee, Office of the Children's Commissioner, Equality and Human Rights Commission.

Крім того, у Сполученому Королівстві існує ряд інших законів і правил, які надають громадянам і громадським організаціям право на здійснення контролю над діяльністю органів влади. Наприклад, Local Government Act 1972 надає громадянам право брати участь у громадських слуханнях з питань місцевого самоврядування. Police Act 1996 надає громадянам право подавати скарги на дії поліції.

Очевидно, що механізм публічного контролю являє собою інтегрований механізм суб'єктів управління в системі публічного адміністрування. Саме тому варто вказати на респонсивність контролю. Адже у Сполученому Королівстві існує розвинена практика публічного контролю. Громадяни і громадські організації активно використовують свої права на доступ до інформації, на захист від відповідальності за повідомлення про порушення закону, а також на участь у громадських слуханнях і поданні скарг. Деякі конкретні приклади того, як публічний контроль здійснюється у Сполученому Королівстві:

- 1) громадяни можуть звертатися до органів влади з запитом про інформацію.
- 2) громадські організації можуть проводити громадські слухання з питань, які стосуються інтересів суспільства.
- 3) громадяни можуть подавати скарги на дії органів влади.

Ці приклади показують, що публічний контроль є важливим механізмом забезпечення прозорості та підзвітності органів влади перед суспільством. Він сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади та захисту прав і свобод громадян. Але це є прикладами «громадської» компоненти публічного управління. Ще протягом 19 століття в Сполученому Королівстві було створено ряд органів публічного контролю, зокрема:

- Офіс незалежного фінансового контролера (Independent Office for Public Audit) – відповідальний за аудит діяльності державних органів.
- Офіс незалежного контролера поліції (Independent Office for Police Conduct) – відповідальний за розслідування скарг на діяльність поліції.
- Офіс незалежного контролера публічних послуг (Independent Office for Public Services) – відповідальний за розслідування скарг на діяльність державних службовців.

Ці органи відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного контролю за діяльністю уряду та державних органів в Сполученому Королівстві. Законодавство Сполученого Королівства у сфері публічного контролю, окрім проаналізованих вище нормативних актів включає в себе ряд законів та нормативних актів, які регулюють процеси контролю за діяльністю владних структур та забезпечують участь громадськості у цьому процесі. Основні аспекти законодавства у цій сфері включають: 1) Закон про свободу інформації (Freedom of Information Act) – визначає право громадян на доступ до публічної інформації, що належить до органів влади та підпорядкованих їм установ, забезпечує прозорість та відкритість діяльності владних структур та надає можливість громадськості контролювати їх дії; 2) Закон про захист відомостей (Data Protection Act) – регулює збір, зберігання та використання особистих даних громадян, забезпечуючи їх конфіденційність та захист від недозволеного використання; 3) Закон про публічний контрактний сектор (Public Contracts Regulations) – встановлює процедури укладення контрактів між публічними організаціями та приватними підприємствами, забезпечуючи прозорість та конкурентність у цьому процесі; 4) Закон про захист від корупції (Anti-Corruption Act) – визначає заборони та відповідальність за корупційні дії в сфері державного управління, спрямований на забезпечення чесності та відкритості в діяльності владних структур.

Отже, публічний контроль – це система державного контролю, яка забезпечує внутрішньоорганізаційний контроль за діяльністю уряду, державних органів та інших установ з метою забезпечення відкритості,

прозорості, відповідальності та дотримання етичних стандартів в управлінні країною. Публічний контроль включає в себе участь громадськості, громадських організацій, ЗМІ та інших зацікавлених сторін у моніторингу діяльності державних структур, а також активний вплив на прийняття рішень та виконання державної політики, але така громадська компонента не виступає головною складовою формування ідеології контролю. В контексті Сполученого Королівства, публічний контроль включає участь громадськості у роботі парламентських комітетів, публічні обговорення законопроектів, публікацію звітів та даних державних органів, а також активну участь громадських організацій у моніторингу діяльності уряду та контролю за виконанням законів.

Варто вказати на особливості децентралізованого публічного контролю. Адміністративний контроль (СК) на різних рівнях управління має свої особливості, які визначаються структурою та функціями органів влади на кожному рівні. Основні особливості адміністративного контролю на різних рівнях управління:

1) на центральному рівні адміністративний контроль зазвичай здійснюється централізованими органами, такими як аудиторські служби, контрольно-ревізійні служби, а також спеціальні комітети чи комісії, призначені для нагляду за діяльністю уряду та центральних державних органів. Особливістю цього рівня є великий обсяг функцій та програм, які підлягають контролю, а також важливість забезпечення ефективності та прозорості управління;

2) на регіональному рівні адміністративний контроль може здійснюватися через ревізійні комісії, департаменти контролю та нагляду, а також через місцеві представницькі органи. Особливістю цього рівня є необхідність забезпечення виконання законів та регулятивних актів на регіональному рівні, а також контроль за використанням бюджетних коштів та реалізацією програм;

3) на місцевому рівні адміністративний контроль за діяльністю місцевих урядів та органів місцевого самоврядування може здійснюватися через місцеві контрольні органи, такі як ревізійні комісії, департаменти контролю та нагляду, а також через місцеві представницькі органи. Особливістю цього рівня є необхідність забезпечення ефективного управління на місцевому рівні та контроль за витратами бюджетних коштів.

Оскільки Англія, Уельс, Шотландія та Північна Ірландія є частинами Сполученого Королівства, вони мають власні системи управління та контролю, які відрізняються одна від одної. Наприклад, у Шотландії є власна система управління та контролю, яка включає Парламент Шотландії та уряд Шотландії, що мають свої власні повноваження у сфері адміністративного контролю. У той час як в Англії, Уельсі та Північній Ірландії також є відмінності в системах управління та контролю, які визначаються їхніми конституційними особливостями та структурою органів влади. У Шотландії існує кілька органів, що відповідають за адміністративний контроль та нагляд, зокрема, Уряд Шотландії, відповідає за розробку та виконання політики у Шотландії, здійснює контроль за власними програмами через внутрішні аудиторські служби та інші контрольні механізми; ревізійна служба Шотландії (Audit Scotland – трикомпонентна модель, у тому числі Auditor General) – незалежний орган, який здійснює незалежний аудит фінансової звітності шотландських публічних організацій та програм; Офіс статистики Шотландії (National Records of Scotland) – відповідає за збір, аналіз та публікацію статистичної інформації про різні аспекти життя в Шотландії. Нормативні акти, які регулюють адміністративний контроль в Шотландії включають законодавство, що регулює фінансовий контроль, аудит, статистику та інші аспекти діяльності контрольних органів. Такі нормативні акти встановлюють вимоги для здійснення контролю за діяльністю публічних організацій у Шотландії.

З урахуванням досвіду Сполученого Королівства зазначимо, що механізм публічного контролю більше тяжіє до адміністративної форми і може

бути визначений як це процес, за допомогою якого вищі органи управління, регуляторні інстанції або спеціалізовані контрольні органи здійснюють нагляд та перевірку законності, ефективності та правильності дій нижчестоящих установ, службовців та організацій, що належать до публічного сектору. Такий контроль включає в себе перевірку дотримання нормативних актів, оцінку виконання адміністративних рішень та процедур, а також запобігання і виявлення зловживань та корупції, важливий для забезпечення прозорості, обліку та відповідальності в управлінні державними ресурсами та послугами.

### 3.3. Становлення національної моделі формування механізму публічного контролю в Україні

Проведене у дисертації дослідження механізму публічного контролю, його супутніх та інтегрованих з ним форм контролю дозволило дійти низки висновків організаційного характеру.

По-перше, в структурі національного адміністративного простору функція публічного контролю не формалізована, проте інституціональна представлена через контрольні повноваження органів влади. Такі контрольні функції містяться як у переліку загальних, так і спеціальних норм регулювання діяльності органів влади. Обсяг і суб'єктність в системі публічного контролю, як і спроможність механізму публічного контролю, визначається здатністю суб'єктів публічного управління не лише формувати регламенти контрольної діяльності, а й визначати межі системи публічного контролю, розвивати інтегровані системи публічного контролю, формалізувати типи публічного контролю: громадський контроль, суспільний контроль, державний контроль, самоврядний контроль, а також виокремлювати такі типи контролю як політичний контроль, адміністративний контроль.

Якщо детермінувати механізм публічного контролю з позицій потреби в контрольній функції в системі суспільних відносин, варто використати

загально визнану модель сучасного багаторівневого публічного управління, що базується на інституціональному підході.

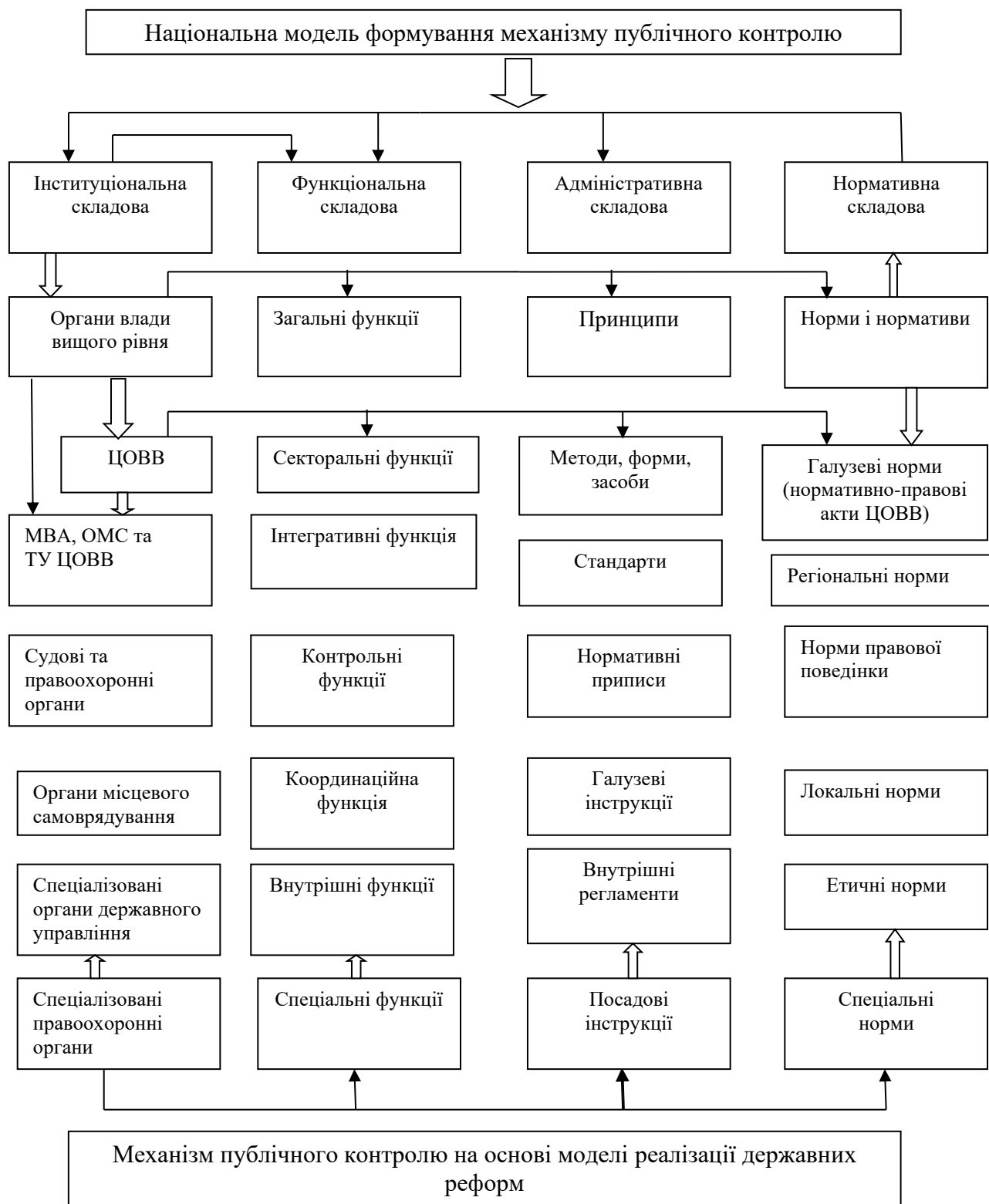


Рис. 3.6. Модель сучасного багаторівневого публічного управління, що базується на інституціональному підході

Джерело: [61]; дослідження автора.

На сьогоднішній день існує проблема раціональності контрольних процедур в публічному управлінні. Негативно впливають на функціонування органів влади також зовнішні умови, в яких вони розвиваються: законодавство України є нестабільним, не визначені пріоритети державного управління, триває протидія збройній агресії РФ проти України та визначаються напрями повоєнного відновлення. Зростаюча складність і динамічність політичного середовища вимагає від керівництва держави значних зусиль зі створення ефективного механізму функціонування всієї системи органів влади. Успішність публічного управління визначається інтенсивністю застосування досконалих підходів і методів аналізу, планування й контролю управлінської діяльності, а також організаційних структур і інформаційних систем. Для вирішення поставлених завдань, по-перше, необхідна постійна наукова робота з розробки й удосконалення теоретичного інструментарію, по-друге, повинні функціонувати відповідні служби прийняття управлінських рішень, які мають знання, кваліфікацію й повноваження та сприяють визначенню потенційних можливостей і обмежень цих інструментів. Все більшу значимість у цей час набуває концепція контролінгу, сфера дослідження якого безпосередньо пов'язана з виконанням наведених вище функцій

Наша концепція спирається на праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування сучасного державного управління, у межах яких досліджено контрольні функції в Україні у контексті формування нової парадигми державного управління – ствердження України як європейської держави. Слід вказати на результати досліджень Ю. Хоміча, І. Юхно, які розробили теоретичні основи публічноуправлінської діяльності в умовах реформ. Варто вказати також на дослідницькі підходи М. Лахижі, О. Руденко, С. Кравченка, О. Пухкала у контексті формування сучасної методології аналізу систем державного управління.

Сучасна система контролінгу ґрунтується на конкретних умовах функціонування органів державної влади, враховує невизначеність публічного управління, стихійний характер, швидкі зміни в стратегічному спрямуванні реформ тощо. При різко зростаючій значущості правильних управлінських рішень, посиленні відповідальності за їх наслідки, можливості значних фінансових втрат. Контролінг, разом з іншими управлінськими інструментами, виступає для системи публічного управління основною можливістю не лише функціонувати у звичайному режимі, але й забезпечити прискорений інноваційний розвиток. Публічний контроль має на меті виявлення недоліків, помилок, аномалій або суперечностей, які можуть негативно впливати на управлінські процеси, призводити до невдалого виконання завдань або викликати небезпеку для системи. Шляхом контролю можна визначити проблемні моменти та недоліки, що допоможе зробити належні виправлення або вдосконалення.

Варто зауважити, що державний нагляд (контроль) визначено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Більшість науковців виокремлюють такі аспекти цілепокладання контролю: 1) забезпечення якості управлінських процесів, оскільки контроль (контролінг) спрямований на перевірку відповідності продуктів, послуг, процесів або управлінських проектів вимогам якості, нормативам та стандартам; 2) ефективність та раціональність, оскільки мета контролю



полягає у забезпеченні оптимального використання ресурсів та досягненні максимальних результатів для вирішення базових суперечностей управління; 3) чітке дотримання встановлених норм і стандартів, адже важливо забезпечити діяльність організації та процеси в межах закону, правил та етичних норм; 4) виявлення організаційних проблем та неправильного цілепокладання, усунення таких порушень і мінімізація негативних наслідків; 5) забезпечення довіри до системи публічного управління, надійності системи управління, що сприяє встановленню відповідного режиму суб'єктно-об'єктних відносин. Загалом, нинішнє трактування контролю (у широкому операційному змісті – контролінгу) 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.

З позицій предметного аналізу адміністративного контролінгу варто вказати на поняття контрольної адміністративної процедури – як систематичного та організованого процесу в публічному управлінні, який здійснюють органи публічної адміністрації з метою перевірки дотримання передбачених законами України правил, норм і виконання встановлених процедур і стандартів. Контрольна адміністративна процедура може застосовуватись в різних сферах публічного управління, включаючи соціальні сфери, економіку, податкову систему, дозвільні процедури, охорону довкілля тощо.

Складниками контрольної адміністративної процедури виступають: по-перше, об'єкт контролю, адже контрольна адміністративна процедура орієнтована на перевірку виконання діяльністю суб'єктів і підсистем публічного управління, підприємств, установ або фізичних осіб щодо встановлених норм, стандартів, правил або мети управління. По-друге, законодавча база за проблемою конкретної сфери управління, адже

контрольна адміністративна процедура базується на відповідних законодавчих актах та нормативних документах, які визначають правила і процедури контролю. По-третє, контроль дотримання змісту управлінської діяльності, оскільки призначенням контрольної адміністративної процедури є виявлення відхилень та порушень в діяльності суб'єкту або об'єкту управління, які можуть виникати через недотримання встановлених вимог. По-четверте, проведення перевірки (звичайної і контрольної): контрольна адміністративна процедура може включати проведення перевірок, інспекцій, аудитів, звернень або інших форм контролю. По-п'яте, управлінське реагування на результати контролінгу після виявлення порушень стандартів управління, надання контрольним органам права вживати заходів для виправлення ситуації та покарання порушників згідно з законодавством.

Введення контролінгу в систему публічного управління дасть змогу позбавити керівництво органу влади від необхідності постійного, детального вивчення і аналізу умов для вирішення частини нестандартних завдань і забезпечити інноваційний розвиток з урахуванням його можливостей, внутрішніх та зовнішніх факторів. Контролінгові елементи в управлінській структурі мають підвищити надійність реалізації програм і стратегій діяльності органів влади, спростити технологію і підтримку оперативного управління, а також зменшити витрати прийняття рішень у нестандартних ситуаціях. Очевидним розвиток концепції контролінгу як системи планування і контролю та поступовий перехід до загальної координації управління, що відповідає концепції бачення контролінгу як «управління управлінням». Планування і контроль в цьому випадку є лише елементами концептуальної системи, хоча і достатньо важливим за своєю розвиненою методологією та інструментарієм для стратегічного й оперативного управління.

Отже, 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.

Важливо сформулювати на цій основі нову концепцію проекту Закону України «Про публічний контроль». Адже у 2015 році проект закону був розроблений і поданий народними депутатами (відкликаний у серпні 2019 р.). Втім, положення проекту цього нормативно-правового є достатньо дискусійними. Так, наприклад, призначення такого закону автори проекту бачили як: «Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації права членів територіальних громад на участь у публічному контролі за реалізацією прав членів територіальних громад» [173]. Так само дискусійно сформульовані були і базові категорії:

1) публічний контроль – діяльність суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та інтересам територіальної громади.

2) публічний моніторинг – комплекс заходів публічного контролю, який забезпечує систематичний контроль, аналіз, оцінку, порівняння результатів публічного контролю відповідно до цього закону;

3) суб'єкт публічного контролю – повнолітні повноправні члени територіальної громади, які відповідно до вимог цього Закону мають право здійснювати публічний контроль;

4) об'єкт публічного контролю – органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; комунальні підприємства та установи комунальної власності, їх посадові особи, за діяльністю якої відповідно до вимог ... Закону суб'єкти публічного контролю мають право здійснювати публічний контроль [173].

Такі підходи не є виправданими, адже сутність категорій, наведених в проекті закону, на наш погляд, є неспівмірними із базовими поняттями сучасної науки. В обґрунтуванні Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України надали негативну оцінку законопроекту [173]. Ми вважаємо, що детермінація поняття публічного контролю, механізму публічного контролю, суб'єктів публічного контролю мають бути визначені на засадах, наданих у нашій науковій роботі. Важливими властивостями у такій концептуальній побудові нормативного регулювання феномену публічного контролю виступає сучасна модель конституційного регулювання суспільних відносин. Головні суб'єкти таких відносин вичерпно наведені у тексті Конституції України. І обґрунтування загального поняття «контроль», очевидно, повинно мати конституційно-правовий характер.

На наш погляд, правильною науковою позицією слід вважати розуміння поняття «публічний контроль» як наукову категорію, що об'єднує такі поняття, як громадський контроль, суспільний контроль, політичний контроль, легальний контроль тощо. Очевидно, що існують дотичні поняття: суспільний контроль, громадський контроль, самоврядний контроль, інші варіанти, але такі форми є скоріше результатом диверсифікаційних пошуків суто термінологічного змісту, саме тому ми вважаємо, що застосування терміну «громадський контроль» є незавжди виправданим. На наш погляд, публічний контроль є максимально інтегрованим поняттям для дескрипції тих завдань, які покладаються власне на такий контроль.

З позицій формалізації ми підтримуємо позицію професора О. Сушинського «Назріла потреба у правовому врегулюванні контрольної діяльності, зокрема у прийнятті «Основ законодавства України про контроль і контрольну діяльність у сфері публічної влади» та низки законів про контроль у сфері здійснення різних видів публічної влади, насамперед державної влади та місцевого самоврядування [75]. Також слід підтримати позицію І. Матвеєнко щодо визначення терміну «громадський контроль» як ефективний

інструмент впливу та виступає основою для підвищення рівня прозорості та підзвітності органів публічного управління [34-35].

На нашу думку, є потреба чітко детермінувати не лише ієрархію базових понять і категорій в публічному управлінні, а й показати загальні тенденції розвитку такої системи.

Вважаємо, що модель конституювання публічного управління на основі проблемного підходу базується на таких складниках:

1) в основі публічного управління лежить ідентифікація та вирішення конкретних суспільних проблем. Роль державних органів – визначати найбільш гострі питання, які хвилюють громадян, та шукати оптимальні шляхи їх вирішення;

2) ефективна ідентифікація проблем вимагає налагодження постійної комунікації з громадськістю через опитування, фокус-групи, громадські слухання тощо, а громадяни мають можливість висловлювати свої потреби;

3) кожна виявлена проблема підлягає ретельному аналізу - вивченню причин виникнення, наслідків, варіантів можливих рішень, при цьому використовуються аналітичні методики та залучення експертів;

4) розробка конкретних рішень здійснюється за участі представників громадськості, коли всі зацікавлені сторони мають можливість долучитися до обговорення;

5) запроваджені рішення підлягають моніторингу та оцінці ефективності, й за результатами робиться перегляд та коригування політики.

Такий підхід дозволяє забезпечити відповідність публічного управління реальним суспільним проблемам, потребам громадян та вчасне реагування на виклики. Його переваги – гнучкість, адаптивність, зосередженість на конкретних результатах (рис. 3.4). Таку модель ми називаємо проблемно-орієнтована модель конституювання публічного управління (Problem-Oriented Public Governance Constituting Model). Проблемно-орієнтована модель конституювання публічного управління (POPGCM) як основа механізму публічного контролю може бути описана через наступні ключові компоненти.



Рис. 3.4. Модель конституювання публічноуправлінської діяльності (проблемно-орієнтована модель конституювання публічного управління (Problem-Oriented Public Governance Constituting Model)).

Джерело: розроблено автором на основі моделі публічноуправлінської діяльності [46]

Модель POPGCM формується на основі визначення суспільних проблем, які потребують уваги, при цьому громадяни, через різні канали участі та зворотного зв'язку, можуть повідомляти уряд про виклики, з якими вони стикаються, й загалом розробка рішень: Громадськість залучається до процесу розробки політик та програм, що мають на меті вирішити

ідентифіковані проблеми. Адже це забезпечує, що розроблені рішення відповідають реальним потребам. Впроваджені рішення підлягають регулярному моніторингу, щоб перевірити їх ефективність та вплив. Оцінка та звітність: Публічні органи зобов'язані надавати звіти про результати своєї діяльності. Оцінка ефективності політик та програм здійснюється з урахуванням відгуків громадськості. Також модель передбачає механізми для збору зворотного зв'язку від громадян та адаптації політики уряду (публічні консультації, опитування, форуми та інші форми участі). Нормативно-правова база повинна підтримувати механізми публічного контролю, надаючи громадянам правові інструменти для звернень, скарг та оскарження рішень. Застосування POPGCM як основи для механізму публічного контролю забезпечує, що управління відбувається в інтересах громадськості, з її активною участю та під її наглядом, що підвищує довіру до державних інституцій та ефективність публічного управління.

У цьому контексті ми частково погоджуємося із розробленими Ю. Хомічем спрощеним та розширеним підходом до визначення публічноуправлінської діяльності. Проте вважаємо, що покладена науковцем в основу методології класифікації такої діяльності цільова функція має бути конкретизована в діяльності суб'єктів публічного управління. Натомість наведене Ю. Хомічем розширеного визначення публічноуправлінської діяльності як «багатокомпонентної діяльності (рефлексивний тип) в системі суспільних відносин, що детермінована моделлю професійної діяльності, інтегративний характер і нестандартність функціонування якої визначається її основним та загальним завданням – організацією діяльності суб'єктів управління у напрямку досягнення спільних цілей та завдань, а також опорою при цьому на принцип ієрархії у межах принципу багаторівневого управління, й передбачає формування управлінського алгоритму: аналіз ситуації, побудова норм, проблематизація минулої практики управління, вироблення критеріїв дихотомії публічного управління з подальшим їх застосуванням, контроль виконання, вироблення корекційних проектів). Таке визначення є певним

теоретичним композитом» [47] – доцільно актуалізувати, оскільки даний дослідник більше не повертався до цієї теми. Ми вважаємо, що доповнення даного підходу механізмом публічного контролю дозволить побудувати новий підхід до формалізації теорії публічного управління в частині діяльнісного підходу.

На основі розглянутої моделі GATS в умовах правового режиму воєнного стану ми пропонуємо до подальшого наукового обґрунтування поняття «воєнний публічний контроль» (Wartime public control – WPC), що може мати декілька інтерпретацій, оскільки воно не є широко вживаним терміном у класичній політичній науці чи праві. Однак, в залежності від контексту, це поняття можна розглядати з кількох перспектив:

1. Контроль за військовою політикою та діяльністю, у цьому контексті воєнний публічний контроль може означати нагляд громадськості та цивільних інституцій за діяльністю збройних сил та оборонною політикою держави, що включає моніторинг та оцінку рішень уряду щодо військових витрат, стратегії оборони, проведення військових операцій тощо;

2. Транспарентність у воєнний час, адже під час воєнних конфліктів важливою стає прозорість дій військового керівництва та уряду. Воєнний публічний контроль у цьому аспекті означає забезпечення доступу громадськості до інформації про становище на фронті, військові дії, і в той же час збереження необхідного рівня секретності з міркувань національної безпеки

3. Участь громадянського суспільства у воєнних питаннях, що може включати участь громадських організацій у моніторингу дотримання прав людини під час військових конфліктів, а також участь у дебатах та прийнятті рішень щодо військової політики та стратегії.

4. Відповідальність військового командування, оскільки воєнний публічний контроль також може відноситися до механізмів забезпечення відповідальності військового керівництва перед суспільством, наприклад, через парламентські слухання, звіти, аудити тощо.



Втім, у західній науковій літературі досить часто мова йде про інший зміст військового публічного контролю – military public oversight, як концепції контролю з боку держави і громадськості за процесами, які відбуваються під час воєнного стану або в умовах збройного конфлікту. При цьому парламентський контроль забезпечується тим, що парламент здійснює нагляд за діяльністю збройних сил шляхом: контролю бюджету – затвердження та моніторинг витрат на оборону; розгляду політики та стратегії – аналіз та коригування; слухань та розслідувань – заслуховування посадовців, розслідування зловживань; прийняття законодавства – регулювання діяльності збройних сил. Виконавчий контроль здійснюється урядом через міністерство оборони шляхом: реалізації політики та стратегії контрольних заходів; управління персоналом – найм, звільнення, просування по службі; контролю закупівель – прозорості та конкурентності тендерів, моніторингу операцій на відповідність законам. Судовий контроль – судова складова влади контролює збройні сили шляхом: перевірки дотримання законів, статутів; розгляду військових злочинів; захисту прав військовослужбовців. Громадський контроль забезпечується через адвокацію (просування змін політики), журналістські розслідування (висвітлення зловживань, досліджень та аналізу (експертна оцінка політики)).

Такий підхід не суперечить загальній концепції WPC, проте є більш загальним. Певною диверсифікацією підходів до функціонування механізмів публічного контролю виступає концепція внутрішнього військового контролю (контроль професіоналів), демократичного цивільного контролю тощо. Втім, це є скоріше варіанти WPC. Саме тому варто деталізувати цю формалізовану модель офіційного контролю GATS в умовах правового режиму воєнного стану з позицій безпекового чинника. Модель включає:

- 1) нормативно-правове забезпечення визначає правові основи офіційного контролю, а також вимоги до його здійснення.
- 2) інституційне забезпечення забезпечує виконання функцій офіційного контролю відповідними органами державної влади.

3) методи та процедури контролю визначають конкретні способи та методи, які використовуються для здійснення офіційного контролю.

4) інформація та комунікації забезпечують обмін інформацією між органами державної влади та суб'єктами офіційного контролю.

Важливо визначити безпекову спрямованість такої моделі:

1. Необхідність забезпечення національної безпеки та суверенітету держави – в умовах воєнного стану держава повинна мати можливість ефективно протистояти агресії зовнішніх сил та забезпечувати захист своїх громадян. Для цього держава повинна мати широкі повноваження, які дозволяють їй швидко і оперативно реагувати на воєнні загрози;

2. Необхідність забезпечення громадського порядку та безпеки – в умовах воєнного стану зростає ризик соціальних заворушень та інших форм насильства. Для забезпечення громадського порядку та безпеки держава повинна мати можливість застосовувати заходи примусу, які можуть бути обмеженням прав і свобод громадян

3. Необхідність забезпечення ефективного управління державою, адже в умовах воєнного стану держава повинна бути здатна швидко і оперативно приймати рішення, які є необхідними для захисту країни. Для цього держава повинна мати можливість концентрувати в своїх руках повноваження, які можуть бути обмеженням прав і свобод громадян.

З цих позицій вкажемо, що публічний контроль в умовах правового режиму воєнного стану та відсічі збройної агресії не змінюється по формі, а у контексті інституціоналізації механізму посилюється компонента державного керівництва – через зростання ролі глави держави в управлінні державними справами, формуванні військових державних адміністрацій, посиленні ролі Генерального Штабу.

Разом з тим, стратегічні документи з питань державної служби варто доповнити організаційно-методичними засадами функціонування системи публічного контролю. Як ми вже зазначали у розділі 1 дисертації, Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 рр. не містить аналізу,

спеціальних заходів та перспектив запровадження механізмів публічного (державного, суспільного) контролю. Зважаючи на назву документу, такі механізми доцільно запропонувати для включення у текст Стратегії. На нашу думку, варто зосередити зусилля на таких аспектах: Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 рр. має визначити публічний контроль одним із ключових інструментів забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державного управління. У документі доцільно закріпити основні напрямки розвитку механізму публічного контролю через: по-перше, посилення незалежності та неупередженості контрольних органів, що передбачає забезпечення дотримання принципу деполітизації контрольних органів, а також створення ефективних механізмів внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту.

По-друге, розширення повноважень контрольних органів шляхом наділення контрольних органів більш широкими повноваженнями для проведення перевірок, доступу до інформації та притягнення до відповідальності порушників у межах встановлених Конституцією України адміністративних режимів, а також поліпшення ефективності контрольних процедур – має передбачати використання сучасних технологій, автоматизацію контрольних процесів та підвищення кваліфікації контрольних працівників.

Для посилення ефективності публічного контролю в рамках Стратегії пропонується доповнити її такими механізмами:

- 1) встановлення обов'язковості проведення публічних консультацій щодо проектів нормативно-правових актів, які мають суттєвий вплив на права та інтереси громадян, що дозволить забезпечити прозорість та підзвітність органів державної влади перед суспільством;
- 2) створення єдиного реєстру контрольних органів та їх повноважень, що дозволить громадянам та бізнесу дізнатися про те, які контрольні органи можуть перевіряти їх діяльність та які повноваження ці

органи мають, які процедурні моменти використовують, які наслідки очікують осіб, які ухиляються від контрольних процедур

3) розробка та впровадження системи публічного контролю, що дозволить громадянам та громадським організаціям брати участь у моніторингу діяльності органів державної влади та запобігати корупції;

4) обов'язковість проведення публічних консультацій щодо проектів нормативно-правових актів можна реалізувати шляхом створення спеціального веб-порталу, на якому будуть оприлюднюватися проекти актів разом із запитаннями та зауваженнями до них. Громадяни та громадські організації зможуть внести свої зауваження до проекту акта, і ці зауваження будуть обов'язково розглянуті органами державної влади.

5) створення єдиного реєстру контрольних органів та їхніх повноважень можна реалізувати шляхом створення спеціальної електронної бази даних, яка буде містити інформацію про всі контрольні органи, їхні повноваження та контактні дані. Доступ до цієї бази даних буде відкритим для всіх громадян та бізнесу;

6) заохочення внутрішнього контролю, й ми вважаємо, що Стратегія має передбачати заходи для посилення внутрішнього контролю в державних установах, включаючи системи внутрішнього фінансового контролю, аудиту та механізми звітності.

7) механізм захист від так званих «політико-правових репресій, й такий механізм має бути прямо передбачений в контексті посилення контрольної функції. Важливо забезпечити захист для осіб, які викривають порушення та корупцію, шляхом встановлення механізмів захисту для внутрішніх журналістів, співробітників та інших осіб, які розкривають незаконні дії.

Розробка та впровадження системи публічного контролю можна реалізувати шляхом створення спеціального органу, який буде відповідати за моніторинг діяльності органів державної влади та розгляд звернень громадян

та громадських організацій. Цей орган може бути створений як окремий орган або як підрозділ одного з існуючих органів державної влади.

Фактично необхідна державна управлінська концепція щодо публічного контролю. Функціонально така концепція може бути представлена у вигляді нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України, й такий НПА забезпечить формування умов впровадження механізму публічного контролю, відповідність напрямам Стратегії реформування державного управління, й загалом європейським принципам публічного управління. Дана концепція має встановити основні вимоги до організаційно-правового забезпечення механізмів публічного контролю; організацію діяльності органів влади на всіх рівнях по формуванню механізмів публічного контролю.

Важливо додати також такий складник сучасного публічного управління як діяльність Громадських рад. Діяльність громадських рад при органах державної влади має багаторівневий характер. Регламентована така діяльність Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Визначено, що Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [ ].

Основним заданням Громадські рад визначено:

– сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики.

Очевидно, що контрольної функції такі структури не мають. Більше того, формування таких ГР може ставити питання про раціональність і спроможність внутрішньоорганізаційних механізмів контролю. Саме тому концепція механізму публічного контролю у нашому дослідженні включає такі напрями як розробку і впровадження показників оцінювання стану функціонування системи публічного управління, визначення стандартних показників і меж відхилення від контрольних показників; реалізація принципів респонсивності, субсидіарності, конвергентності в діяльності контрольних органів, формування засад національної політики у сфері публічного контролю, а також модернізацію інститутів публічної служби.

Дійсно, публічний контроль є одним із ключових інструментів забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державного управління, спрямований на виявлення та усунення порушень закону, недоліків у діяльності органів державної влади, а також на запобігання корупції та іншим негативним явищам – фактично, це внутрішньоорганізаційний механізм, або механізм спеціального чи загального моніторингу, що проводить орган влади вищого порядку. Державна управлінська концепція щодо публічного контролю має такі основні положення: 1) публічний контроль є обов'язковим елементом управління, повинен здійснюватися на всіх рівнях і в усіх сферах; 2) публічний контроль повинен бути ефективним та результативним, повинен

забезпечувати виявлення та усунення порушень закону, недоліків у діяльності органів державної влади, а також запобігання корупції; 3) публічний контроль повинен бути прозорим та підзвітним, а громадяни та громадські організації повинні мати доступ до інформації про діяльність контрольних органів та результати їхньої діяльності. Важливо виконати три базових завдання

1) посилити незалежність, спроможність і незаангажованість органів контролю. Як виклик – політична детермінація цілей публічного контролю;

2) розширити повноваження публічного контролю. Як виклик – неможливість створити абсолютно незалежну управлінську структуру в межах сучасних ієрархічних управлінських зв'язків. Адже наділення контрольних органів більш широкими повноваженнями для проведення перевірок, доступу до інформації та притягнення до відповідальності порушників може створити систему «контроль заради контролю»;

3) удосконалення контрольних процедур. Як виклик – покращення свідчить про проблему базового рівня, адже таке удосконалення свідчить про актуальність самого контролю. Як виключення – створення єдиного реєстру контрольних органів та їхніх повноважень.

Як певна інституціональна альтернатива публічному контролю виступає система громадського контролю, хоча з позицій функціоналу це інститути у різних системах управління

### Висновки до розділу 3

1. Визначено основні проблеми і передумови організації системи публічного контролінгу. Необхідність створення ефективної системи контролінгу є об'єктивною вимогою часу. У дисертації зазначено, що одним з найефективніших в умовах обмеженості ресурсів методів впровадження контролінгу є поетапна зміна інформаційних систем. Застосування контролінгу означає послідовне проведення ряду кроків, ефективність кожного з яких можна оцінити відразу після здійснення. Однак, на шляху

впровадження концепції й принципів контролінгу виникають значні труднощі через недосконалий механізм планування й методології планово-контрольних розрахунків, відсутності ефективної системи управлінського обліку.

Для забезпечення відповідності управлінського процесу вимогам ринкової економіки, керівникам необхідно сприйняти новий підхід у філософії управління, що концентрує увагу, як на рівень окремих підсистем, так і на рівень сукупної системи публічного управління, що і є контролінгом. Запропоновано організаційно-методичні основи створення системи контролінгу, які дозволяють досягти оптимального результату. Запропонована методика включає чотири етапи: Аналіз різних структур і систем в публічному управлінні; формування функцій контролінгу в функціональній структурі органів влади; побудова єдиної інформаційної і координаційної системи; включення концепції контролінгу в загальну стратегію функціонування і розвитку системи державної влади. Розроблена методика інтеграції контролінгу в систему управління, яка об'єднує як нові авторські розробки, так і численний досвід західних і українських учених. Це забезпечує достатньо високу ефективність її застосування, у тому числі і в умовах ПРВС.

2. Досліджено зарубіжний досвід формування системи публічного контролю на засадах принципів субсидіарності та респонсивності. Встановлено, що провідну роль у становленні механізму публічного контролю відіграє держава, незалежно від форми державного устрою та форми правління. При цьому держава формує умови реалізації контрольної функції, визначає суб'єктність органів влади щодо організації механізмів публічного контролю, забезпечує режим прозорості і відкритості в процесі контролю.

3. Сучасна потреба у розробці нормативно-правового акту в частині організації публічного контролю визначена формальною відсутністю юридичних норм з питань контролю в стратегічних документах з питань реформування державного управління (втім, як і з питанням децентралізації). Водночас, як класичний елемент публічного управління, публічний контроль має бути закріпленим в основних програмних документах держави.



4. Формування громадських рад при органах державної влади, що мало різні форми і структуру, у широкому сенсі не можна віднести до механізмів публічного контролю, оскільки така функція не передбачена положенням про Громадські ради. Натомість, держава встановила, що Під провадженням інститутом громадянського суспільства діяльності у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, розуміється проведення інститутом громадянського суспільства заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проектів тощо з питань, пов'язаних з визначеною законодавством сферою діяльності органу виконавчої влади.

Основні результати дослідження, що надані у цьому розділі, були опубліковані у фахових наукових виданнях галузі знань «Публічне управління та адміністрування» і включені до списку опублікованих праць.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на основі проведених досліджень здійснено теоретичне обґрунтування, розроблено методичні й практичні рекомендації щодо формування засад формування механізму публічного контролю. На цій основі у дисертації отримано наукові висновки і результати.

1. Формат, способи, інструменти і механізми публічного контролю в умовах політичних, економічних та соціальних криз, збройної агресії проти суверенної держави часто призводять до запровадження спеціальних форм політичного, фінансового, економічного контролю як складників публічного контролю. Загалом, держава може у конституційний спосіб контролювати потік інформації та комунікацій в особливий період. Це може включати цензуру, поширення офіційної інформації та зусилля по боротьбі з дезінформацією та дезинформацією. Залежно від характеру кризи держава може координувати дії з міжнародними організаціями, сусідніми країнами чи глобальними партнерами для більш ефективного вирішення викликів, що може включати пошук міжнародної допомоги або співпраці.

Національні уряди можуть проводити інформаційні кампанії для інформування громадян про особливий період, його причини та необхідні заходи. Співпраця з громадськістю та дотримання норм часто є вирішальними під час кризи. Структура та заходи контролю під час особливого періоду, як правило, є тимчасовими. Уряди зазвичай встановлюють часові рамки та критерії для оцінки того, коли криза послабилася та коли спеціальні заходи можна скасувати. Важливо зазначити, що конкретна структура контрольної функції держави в особливий період може значно відрізнитися залежно від обставин і політики керівного органу. Крім того, ступінь контролю з боку держави в ідеалі має бути пропорційним серйозності кризи та поважати права та свободи особи, завжди дотримуючись верховенства права та демократичних принципів.

2. Аналіз публікацій на тему формування та впровадження механізмів публічного контролю виявляє певну сегментованість застосування всього спектру можливих методів і прийомів щодо детермінації даного поняття. Виходячи з цього в роботі обгрунтовано методологію забезпечення функціонування механізму публічного контролю, що базується на розробці системи державних заходів, відповідно до його цілей і вимог до контрольної діяльності та спрямована на організацію і забезпечення управління процесом контролю для гарантування вимог, як системи публічного управління, так і до характеристик процесу.

3. Проведено теоретичне узагальнення сутності контролю і контрольної функції в системі органів державної влади й на цій основі розроблено поняття публічного контролю в системі суспільних відносин. Визначено складники формування системи публічного управління на основі процесного, класичного та функціонального підходів. На цій основі сформульовано визначення публічноуправлінської діяльності шляхом застосування механізму публічного контролю, і така діяльність визначається як процесу управління, що здійснюється державними органами та інституціями управління на різних рівнях, включає в себе розробку, імплементацію та моніторинг державної (публічної) політики, програм та послуг у сферах, що мають важливе суспільне значення, характеризується активним залученням громадськості та її представницьких організацій до моніторингу (відстеження та оцінювання) діяльності органів публічної влади через засоби публічного контролю, такі як прямі контрольні заходи органів влади, що здійснюють загальні контрольні процедури та органів влади, що здійснюють спеціальні контрольні процедури, громадські слухання, аудити, звітність посадових осіб перед громадянами, та інші механізми забезпечення прозорості та відповідальності.

4. Розроблено і уточнено методологію аналізу складників механізмів публічного управління. Механізм публічного управління визначений як комплекс інституцій, процедур, правил, методів та інструментів, які використовуються публічними органами для забезпечення ефективного та ефективного вирішення завдань, пов'язаних з управлінням суспільними

ресурсами, наданням послуг громадянам, формуванням та реалізацією публічної політики. При цьому механізм публічного управління включає в себе такі елементи, як структура державних органів, процедури прийняття рішень, механізми контролю та звітності, взаємодію з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами, а також інструменти планування, бюджетування та моніторингу. А з позицій цілепокладання механізм публічного управління спрямований на забезпечення виконання завдань державних органів, досягнення цілей публічної політики та задоволення потреб суспільства. Таке узагальнення здійснено на основі поєднання структурного, процесного, функціонального підходів.

5. Здійснено аналіз теоретичних засад організації публічного контролю як функції публічноуправлінської діяльності. На основі формалізації у дисертації організаційної моделі публічного контролю у контексті принципу респонсивності визначено, що публічний контроль сприяє збільшенню відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищенню рівня довіри громадськості до державних установ, а також покращує якість управління в цілому. Організаційна модель публічного контролю в умовах війни та повоєнного відновлення, на нашу думку, найбільш ефективною буде при домінуванні ролі держави, оскільки державні інституції мають більшу компетентність, ресурси та легітимність для виконання функцій контролю та нагляду за суспільними процесами.

У дисертації мова йде про адаптивний публічний контроль – це підхід до контролю та нагляду за діяльністю державних органів та установ, спрямований на гнучке реагування на зміни у соціально-економічному середовищі та потребах громадян, при збереженні суб'єктності держави. Такий підхід передбачає постійне вдосконалення та адаптацію контрольних механізмів з урахуванням нових викликів та можливостей публічного управління. Адаптивний публічний контроль – це процес моніторингу та оцінки діяльності державних органів, який характеризується гнучкістю, здатністю до швидкої адаптації до змінюваних умов, викликів та потреб

суспільства. Цей тип контролю передбачає використання інноваційних технологій, методів збору та аналізу даних, а також активне залучення громадськості для забезпечення прозорості, відповідальності та ефективності державного управління. Контроль у публічному управлінні виступає основою функціональної єдності публічного управління, й при цьому ми актуалізуємо функціональний чинник публічного управління.

6. Обґрунтовано методологію забезпечення контролінгу в системі органів державної влади в межах функціонального, галузевого та регіонального аспектів. У дисертації запропоновано на основі проведеного дослідження серед основних завдань системи контролінгу визначити: 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

7. Встановлено, що широка дискусія щодо етимології поняття «публічний контроль» у сучасному сенсі дискусій як перекладу так і змісту засадничих понять може бути визначена через базове поняття – офіційний контроль. Це поняття характеризує формалізовані механізми нагляду, регулювання та впровадження правових норм, які здійснюються уповноваженими органами державної влади або іншими офіційними інституціями. Цей термін може використовуватися в різних контекстах, включаючи, але не обмежуючись, управлінням, фінансами, соціальними

послугами та правоохоронною системою. Офіційний контроль забезпечує дотримання законів, стандартів та політик, а також сприяє підтриманню порядку та безпеки в суспільстві.

На цій основі запропоновано теоретичну модель офіційного контролю як певної дескриптивної структури – модель урядової підзвітності і прозорості (Government Accountability and Transparency System – GATS). Особливості моделі: системний підхід, на основі якої у межах моделі розглядається офіційний контроль як багаторівнева система, яка складається з взаємопов'язаних елементів; модель спрямована на забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян; проактивність, відповідно до якої модель передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування можливих проблем; гнучкість, адже модель дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади. При цьому модель GATS є стандартизованою, не спрямована на створення спеціальних контрольних механізмів, а включає до свого складу загальні внутрішньоорганізаційні процедури. Також представлено формалізовану модель офіційного контролю GATS в умовах правового режиму воєнного стану.

8. Визначено організаційно-методичні засади функціонування системи публічного контролю в контексті сучасних стратегій реформування державного управління. Доведено, що теоретична концепція становлення сучасного механізму публічного контролю в Україні на основі інституціонального підходу потребує структуризації у вигляді завершеної системи функціонування механізму публічного контролю. Запропоновано стандартизовану модель «Цифрова спроможність для публічного контролю» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)). Така модель передбачає декілька напрямів, виокремимо декілька: 1) формування платформи для Е-Моніторингу; 2) система Е-Звітності; .

Представлена структурна схема моделі «Цифрова спроможність для публічного контролю» слугувала основою розробки моделі функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS), що обґрунтована як базова модель контролю для системи публічного управління. Визначено Принципи функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS) на основі: інтегрованого контролю і нагляду, на основі формування режиму посиленої координації, основі концепції «Розумного Управління Ресурсами» («Smart Resource Governance» (SRG))

9. Доведено актуальність впровадження «Багаторівневої інтегрованої системи управління» (MLICS) на основі концепції управління ризиками в публічному контролі, яка виступає багатоаспектною та надзвичайно важливою складовою публічного контролю в контексті сучасного управління. У сучасному взаємопов'язаному світі виклики управління стають дедалі складнішими, залучаючи багато зацікавлених сторін і рівні бюрократії. Інтегрований підхід MLICS у поєднанні з управлінням ризиками допомагає подолати цю складність шляхом виявлення, аналізу та пом'якшення ризиків на різних рівнях. Динамічний ландшафт ризиків, умови, коли уряди та державні установи працюють у середовищі, де ризики постійно змінюються. Ці ризики включають економічну нестабільність, політичну нестабільність, технологічні зміни та екологічні загрози. MLICS забезпечує структурований підхід до постійного моніторингу та реагування на ці динамічні ризики.

У роботі досліджені особливості формування механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах ПРВС. Визначено умови для формування основ публічного контролінгу в системі державної влади в умовах правового режиму воєнного стану, в також основні виклики: зміна пріоритетів і визначені ризики, адаптація механізмів контролю, балансування контролю та ефективності, правова база та незалежність – основні рамки публічного контролю.

10. Обґрунтовано теоретичну концепцію впровадження механізму публічного контролю в системі органів державної влади на основі принципу респонсивності. Встановлено, що у науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення поняття контролінгу. Наявні трактування не відображають повною мірою всього спектру завдань і функцій контролінгу на його сучасному етапі розвитку. У зв'язку з цим, виходячи з аналізу концептуального розвитку контролінгу, запропоновано розглядати останній як механізм регулювання 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 стратегій і програм, спрощення технології прийняття рішень і підтримки оперативного управління, зменшення ресурсних витрат на обробку нестандартних ситуацій. Контролінг, як прогресивна комплексна система, здатний стати інструментом сучасного публічного контролю. Визначено основні вимоги до формування контролінгу, що включають: відповідність загальній концепції публічного контролю, сприяння досягненню її цілей та завдань; орієнтованість на координацію та інформаційну підтримку системи управління; врахування і ухвалення адекватних рішень в умовах правового режиму воєнного стану в Україні; а власне процес інтеграції управлінської діяльності як результат контролінгу має відповідати організаційній доцільності; відповідність критеріям швидкої орієнтації в інформаційному просторі, точності і актуальності інформації, що надається керівництву держави.

11. Визначено особливості формування механізму публічного контролю на основі зарубіжного досвіду формування системи національних контрольних структур. З урахуванням досвіду Сполученого Королівства зазначимо, що механізм публічного контролю більше тяжіє до адміністративної форми і може бути визначений як це процес, за допомогою якого вищі органи управління, регуляторні інстанції або спеціалізовані контрольні органи здійснюють нагляд та перевірку законності, ефективності



та правильності дій нижчестоящих установ, службовців та організацій, що належать до публічного сектору. Такий контроль включає в себе перевірку дотримання законодавчих та нормативних актів, оцінку виконання адміністративних рішень та процедур, а також запобігання і виявлення зловживань та корупції, важливий для забезпечення прозорості, обліку та відповідальності в управлінні державними ресурсами та послугами

12. Досліджено і обґрунтовано становлення національної моделі формування механізму публічного контролю в Україні на основі моделі сучасного багаторівневого публічного управління, що базується на інституціональному підході. Як розвиток даної моделі у дисертації наведена проблемно-орієнтована модель конституювання публічного управління (Problem-Oriented Public Governance Constituting Model). Застосування POPGCM як основи для механізму публічного контролю забезпечує, що управління відбувається в інтересах громадськості, з її активною участю та під її наглядом, що підвищує довіру до державних інституцій та ефективність публічного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996року. URL: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кальниш Ю. Г. Формування .Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України: Автореф.дис... д-ра наук з держ. Управління, 25.00.01; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ, 2007. 37 с.
3. Авер'янов В. Належне урядування / Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні : аналітична доповідь та рекомендації. Київ : Міжнародний фонд «Відродження», 2006. С. 79 – 96.
4. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11 – 17.
5. Авер'янов В. Б. Предмет державного управління: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25 – 29.
6. Авер'янов В. Б. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
7. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
8. Бакуменко В. Д. Методологічна база державно-управлінських рішень. *Вісн. УАДУ*. 2000. № 1. С. 5 – 19.
9. Бакуменко В. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* : Сер. «Управління». Вип. 1: Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні. Київ : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2007. С. 193 –195.
10. Баштанник В. Служба і службові відносин в умовах інституціональних викликів: постановка проблеми наукового дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 1. С. 9.-15.

11. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

12. Баштанник В. Політичний і адміністративний аспекти державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2007. № 3. С. 243 – 258.

13. Черниш В. Стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів для системи публічної влади / *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №. 6. С. 198-202.

14. Черниш В. Сучасна трансформація системи публічного управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. 2022. С. 210-213.

15. Черниш В., Юхно І. Інституціональні принципи публічноуправлінської діяльності в умовах конституційної реформи / *Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia : Scientific monograph*. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2023. – С. 203-230. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-9>

16. Акімов О. Формування та реалізація повноважень органів державної влади: системогенезний аспект. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). С. 71–81.

17. Акімов О. Баштанник О.В. Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 2. С. 10-18 Аналіз системогенезу комунікації як складової державно-управлінської діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

18. Акімов О.О. Akimov O. O. Public administration: robustness and the systemic genesis aspect. *Public administration and law review (Palr)*. Scientific Center of Innovative Researches OÜ. Issue 1. Tallinn, Estonia. 2020. Pp. 46-54.

19. Sukhova, K., Borodin, Y., Tarasenko, T., Komarova, K., Akimova, L.M, Akimov, O.O. (2022) Organizational mechanism of state management of social services in territorial communities. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(1), XXVII, 188-192.

20. Шпекторенко І., Бородин Є. Структура та методологія управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. ДРІДУ. Вип. 3 (38). 2018. С. 46 – 52.

21. Mishenko D., Antonova L., Bandura I., Abdullayev V., Dolhy O. Interaction between public authorities and civil society institutions in the field of preventing and combating corruption. *Interacción y Perspectiva . Revista de Trabajo Socia*. 2022. Vol. 12. No1 pp. 76-92 pp. ISSN 2244-808X.

22. Драгомирецька Н. Концепція сталого розвитку: теоретико-історичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. № 1. С. 6-12.

23. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг». 2018. С. 131-140.

24. Коломоєць Т.О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland: Collective monograph*. Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing». 2018. P. 149-166.

25. Легеза Є. Провадження з надання публічних послуг органами виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. Вип. 19. С. 42-44.

26. Легеза Є. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *ScienceRise. Юридичні науки*. 2018. №2. 8-15.

27. Липовська Н. А., Пашкова Г. Г., Сахарова К. О. Розвиток публічного управління з позицій інституціонального підходу. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 6, 2022. 19-24.

28. Маматова Т. В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Класичний приватний ун-т. Запоріжжя, 2010. 36 с..

29. Сушинський О. Виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави / Олександр Сушинський. – URL: [www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2008](http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2008) (дата звернення 10.10.2022).

30. Zarządzanie w sferze społecznej i humanitarnej wspólnot terytorialnych w kontekście rozwoju człowieka: doświadczenia zagraniczne na Ukrainie / Y. Borodin, I. Khozhylo, T. Tarasenko, N. Sorokina. URL: <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171427266>.

31. Липовська Н. А. Публічна політика : навч. посіб. 2 -ге вид., Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 104 с.

32. Липовська Н. Демократичні настанови суб'єктів публічної політики в умовах суспільних трансформацій. *Державне будівництво*. 2023. №33. Т.1. URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/22919>.

33. Липовська Н.А Системогенез державної служби: теоретичні підходи  
Режим доступу: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/dums\\_konf\\_2015/pdf/510.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf)

34. Матвеєнко І.В. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства як колективного суб'єкта управління. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації*. В.3. 2012. С.56-60.

35. Матвеєнко І. Дефініція «впливи» при тлумаченні взаємовідносин держави та суспільства. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації*. В.1. 2012. С.100-106.

36. Телешун С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. № 4. С. 185-196.

37. Bashtannyk V. Service and service relations in conditions of institutional challenges: formulation of the problem of scientific research. *Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law*. 2023. No. 1. P. 9.-15.

38. Політична енциклопедія / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. імені І. Ф. Кураса; редкол.: Юрій Левенець (голова) [та ін.]; [упоряд. Ю. Шаповал]. Київ: Парлам. вид-во, 2011. 807 с.

39. Публічне врядування / наук.ред.колегія: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

40. Князєв В. М. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми / В. М. Князєв, І. Ф. Надольний; за ред. В. М. Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2003. 320 с.

41. Нижник Н. Р. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми : монографія. Ужгород : УжНУ, 2003. 104 с.

42. Нижник Н. Р. Державна влада та державне управління в Україні. *Вісн. УАДУ*. 1997. № 2. С. 11 – 18.

43. Нижник Н. Р. Державна служба в Україні як фактор державотворення *Вісн. держ. служби України*. 1995. № 1. С. 47 – 53.

44. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку). Київ : Преса України, 2000. 304 с.

45. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління. Київ. УАДУ, 1998. 160 с.

46. Юхно І. В. Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 –

«Публічне управління та адміністрування» – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2022. 210 с.

47. Хоміч Ю. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №4. С. 45-49.

48. Хоміч Ю. Правоохоронна функція сучасної демократичної держави: публічноуправлінський аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. №. 5. С. 87-94.

49. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовтня 2010 р. № 2591-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 79. С. 8. Ст. 2792.

50. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17. 03. 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

51. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. С. 190.

52. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

53. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

54. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. – URL: zakon.rada.gov.ua/go/2453-17.

55. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

56. Про Національну гвардію України: Закон України від 23 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 17, ст.594

57. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-УІІ . *Відомості Верховної Ради України*. 2014. – № 47. Ст. 2051.

58. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014р. №1697. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 2-3, ст.12.

59. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-УІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2016, № 6, ст.55

60. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

61. Гацуля О.М. Реалізація державноуправлінських реформ в сучасній Україні: галузевий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Дніпро, 2021. 256 с.

62. Mishenko D., Antonova L., Bandura I., Abdullayev V., Dolhy O. Interaction between public authorities and civil society institutions in the field of preventing and combating corruption. *Interacción y Perspectiva . Revista de Trabajo Socia*. 2022. Vol. 12. No1 pp. 76-92 pp. ISSN 2244-808X.

63. Mishchenko D.A., Bilozubenko V.S., Brus T.M., Krushelnytska T.A. Challenges and prospects for the development of the system of public and municipal administration Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. 96 p.

64. Паспорт спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. URL: <https://lpnu.ua/spetsrady/d-3505227/pasport-spetsialnosti-250002>.

65. Баштанник А.Г. Удосконалення механізмів регулювання діяльності органів судової влади в контексті зарубіжного досвіду правових реформ *Наук. вісн. АМУ : зб. наук. пр.* Київ : АМУ, 2016. Вип. 1. С. 47–55.

66. Баштанник А.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.

67. Баштанник А.Г. Механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації. Дисертація на здобуття наукового



ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів, 2017. 285 с.

68. Аверьянов В. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. *Вісник до 10-річчя Академії правових наук України*. 2003. № 2–3. С. 239–253.

69. Приходько В. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 6–8.

70. Радченко О. Родові ознаки категорії механізм в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 19–25.

71. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком України : Харків : Магістр, 2006. 219 с.

72. Рудніцька Р., Сидорчук. О. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50– 60.

73. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: Науков. вісник ЛРІДУ НАДУ*. URL:[www.lvivacademy.com\\_O\\_Fedorchak.pdf](http://www.lvivacademy.com_O_Fedorchak.pdf)].

74. Князєв В., Бакуменко В. Державне управління : словн.-довідн. за заг. ред. В. Князєва, В. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

75. Сушинський О. Місцеві державні адміністрації: концептуальний політологічно-правовий аспект. Львів : Світ, 2002. 96 с.

76. Лахижа М. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

77. Лахижа М. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 131 с.

78. Трансформація трудових відносин та профспілкового руху у посткомуністичних країнах/ за наук. редакції докт. н. держ. упр., проф. М. І. Лахижі; к. н. держ. упр., доц. Я. В. Качан та; к. н. держ.упр., доц. В. Б. Сухомлина. Київ, 2023. 310 с.

79. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration / Lozytska Iryna, Bashtannyk Vitalii // Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. – 244 p. – p. 126–144.

80. Лозицька І.О. Адаптація європейського досвіду як основа реформ у національній системі місцевого самоврядування. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava: Paneuropska vysoka skola, 2016. №6. Ч.2. С.87–92.

81. Лозицька І. Імплементация зарубіжного досвіду в умовах розвитку державотворення та державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 42-49.

82. Лозицька І. Європейський досвід трансформації систем публічного управління та можливість його впровадження в Україні. *Право та державне управління*. 2018. №1. Т. 1. 186–192.

83. Службове право України: словник термінів / за заг.ред. Т.Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 340 с.

84. 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.

85. Деякі питання реформування державного управління: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

86. Деякі питання реформування державного управління: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

87. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

88. Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular

Control. URL: <https://academic.oup.com/book/5841/>

89. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

90. Про День проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 року № 56-ХІІ (втратила чинність). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56-12>.

91. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Закон України № 888-ІХ від 20. 04. 1978 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

92. Про структуру державного управління Української РСР : Постанова Верховної Ради УРСР від 18 квітня 1991 року № 981-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981-12>.

93. Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління : Постанова Верховної Ради Української РСР від 13 травня 1991 року № 1030В-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/10306-12>

94. Про Президента УРСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1295. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 33. Ст. 445.

95. Про зміни і доповнення Конституції УРСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління: Закон УРСР від 21 травня 1991 року № 1048. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 26. Ст. 294.

96. Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР: Закон УРСР. *Відом. Верховної Ради УРСР*. 1991. № 19. Ст. 230.

97. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07 жовтня 2010 р. № 2591-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 79. С. 8. Ст. 2792.

98. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI 10.02.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

99. Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року №1401-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 28. Ст. 532.

100. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 7-8. Ст. 50.
101. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
102. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
103. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-УІІ. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. Ст. 2041.
104. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України 08 квітня 2014 року № 1188-УІ. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 23. Ст. 870.
105. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
106. Чукут, С. А. Основи електронного урядування: навчальний посібник для здобувачів ступеня бакалавра за освітніми програмами «Адміністративний менеджмент» та «Електронне урядування» спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування та студентів інших спеціальностей / С. А Чукут, О. В Загвойська, Я. Ю Цимбаленко ; КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2022. 268 с.
107. Voronina Y., Bashtannyk O., Komarnytska H., Saevich R., Paterukha N. Change Management and Implementation of Changes in the Field of Public Administration. *Economic Affairs*. 2023. Vol. 68. № 04. pp. 2207-2220.
108. Баштанник О.В. Інституціональна/інституційна спроможність інститутів політичної системи як аналітична категорія та функціональний аспект публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 2. С. 83-88.
109. Баштанник О.В. Стратегія реформування державного управління як чинник підвищення спроможності держави. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. № 35. С. 77-81.
110. Баштанник О.В. Концептуальні засади визначення феномену

спроможності в сучасній методології державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 2. С. 10-18.

111. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text/>

112. Вебер, Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Пер. з нім. Олександр Погорілий. Київ: Основи, 1998. 534 с.

113. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text/>

114. Ареф`єва О., Дякон Л. Історія виникнення контролінгу та сутність контролінгу бізнес- процесів. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 8. С. 165- 171.

115. Бодров В. Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління. Київ: УАДУ, 2002. 104 с.

116. Контролінг - від теорії до реалізації на практиці: кол. монографія, Харків. нац. економічний ун-т. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2006. 198 с.

117. Виговська Н. Г. Господарський контроль: системний підхід. *Вісник ЖІТІ*. №1(23), 2003. С. 72 – 76.

118. Гаєвський Б. Основи науки управління. Київ: МАУП, 1998. 112 с.

119. Цигилик І. Стратегія і контролінг в системі внутрішнього економічного механізму підприємства. *Економіка. Фінанси. Право*. 2004. № 11. С. 11-14.

120. Цигилик І. Контролінг. Сутність і основи формування та функціонування на підприємствах України. *Економіка. Фінанси. Право*. 2004. № 4. С. 13-16.

121. Цигилик І.І. Контролінг в системі управління. *Актуальні проблеми економіки*. 2005. № 3. С. 117 - 123.

122. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 17. С. 20-24.

123. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах. Міжнародний управлінський форум «Управління сьогодні та завтра» 15-16 травня, 2008. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2008. № 3 (II) спецвипуск. Хмельницький, 2008. С. 81-82.

124. Чорний О.О. Контроль як функція управління промисловими підприємствами. Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України: Матеріали наук.-практ. конф., 27 листопада 2007 р. Харків: Вид-во ХаРІ НАДУ «Магістр», 2007. С. 201-203.

125. Чорний О.О. Механізм функціонування інноваційного менеджменту в структурі стратегічного управління машинобудівних підприємств. *Економічний простір: Збірник наукових праць*. №21. Дніпропетровськ: ПДАБА, 2009. С. 238-245.

126. Чорний О.О. Організація системи внутрішнього економічного контролю підприємств. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Економіка»*. Вип.4, ч. I. Київ. 2008. С.347-352.

127. Чорний О.О. Передумови розвитку внутрішнього економічного контролю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 16. С. 35-39.

128. Чорний О.О. Система управління як об'єкт контролю промислових підприємств // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2007. – № 24. – С. 49-52.

129. Чорний О.О. Формування контрольного середовища до вимог управління машинобудівним підприємством. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. №3. С. 45-48.

130. Harrington J. Business Process Improvement. New York: McGraw Hill, 1991. 274 p.

131. Harrison, David K. Systems for planning and control in manufacturing: systems and management for competitive manufacture. Oxford; Boston: Newnes, 2002. 297 p.
132. Robson M. The Journey to Excellence. Wantage: MRA International, 1986. 534 p.
133. Геєць В. Економіка України: моделі реформування, зміна структури та прогноз розвитку. Київ: Інститут державного управління та самоврядування, 1993. 120 с.
134. Бандурка О. Інформаційне суспільство та державна інформаційна політика. *Запорізький юрид. ін-т. Вісник*. Запоріжжя, 2000. № 2 (11). С. 13-20.
135. Травянюк О. Система контролінгу в управлінні підприємством. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2004. № 3. С. 307-311.
136. Лее Т. А. Контролінг у фінансовому менеджменті вищого навчального закладу. Донецьк: ІЕПНАН України, 1999.
137. Кулаковська Л. П., Піча Ю. В. Основи аудиту. – К.: «Каравелла»; Львів: «Новий світ-2000», 2002. – 504 с.
138. Куц Г.М. Проблематика управління в контексті філософії постіндустріалізму. *Актуальні проблеми державного управління*: № 2 (24): у 2-х ч. Ч. 1. С. 49-55.
139. Міщенко Д.А. Розвиток інституційного середовища системи державного управління в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. No1. С. 58-61. <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2017/1/8.pdf>
140. Гудзь П. Інститут контролінгу в системі управління підприємством. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 9. С. 154-156.
141. Стефанок І. Б. Теоретико-методологічні засади застосування контролінгу в системі державного регулювання економіки. *Фінанси України* 2006. № 5. С.149-156.

142. Стефанюк І. Б. Поняття, сутність і причини виникнення контролінгу. *Фінанси України*. 2005. № 2. С.146-153.
143. Рудницький В. Внутрішній аудит: методологія, організація. – Тернопіль: Економічна думка, 2000. 104 с.
144. Freedom of Information Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.
145. Лозицька І.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного управління в Україні: національні особливості / І. Лозицька // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ.конф. за міжнар. участю, 6-7 квіт. 2017 р., м. Львів / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 53–56.
146. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади : О. Ю. Оржель. Київ : НАДУ, 2012. 236 с.
147. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2012. № 2. С. 13-20.
148. Соловйов В. Особливості реформування державного управління Великобританії. *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. – 2010. Вип. 2. С. 38-46.
149. Гацуля О. Особливості формування систем публічного управління на регіональному рівні: досвід ЄС. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. 15 трав. 2014 р., Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2014. С.188-191.
150. Falconer P. Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience. *New State, New Millennium, New Public Management* / Davies, Morton, et. al. Ljubljana: School of Public Administration. 1997. Pp. 67-83.
151. Пундик М. Європейський досвід врядування на регіональному



рівні *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4 (52). С. 151-154.

152. Велика хартія вільностей (витяги) // Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн. Держава і право епохи станово-кастового суспільства : навч. посібник. Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 2000. 340 с., С. 247–248.

153. Public Interest Disclosure Act 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents/>

154. National Audit Office. URL: <https://www.nao.org.uk>.

155. Public Accounts Committee. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee>.

156. Comptroller and Auditor General. URL: <https://www.parliament.uk/site-information/azindex/comptroller-and-auditor-general>.

157. Her Majesty's Treasury. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>.

158. Supreme Court of the United Kingdom. URL: <https://www.supremecourt.uk>.

159. Judicial Committee of the Privy Council. URL: <https://www.jcpc.uk>.

160. Crown Prosecution Service. URL: <https://www.cps.gov.uk>.

161. Attorney General's Office. URL: <https://www.justice.gov/ag>.

162. Cabinet Office. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>.

163. Civil Service Commission. URL: <https://www.csc.gov.ph>.

164. Her Majesty's Civil Service. URL: <https://www.developmentaid.org/donors/view/271374/her-majestys-civil-service>.

165. Regulatory Policy Committee. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>.

166. Office of the Prime Minister. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street>.

167. Prime Minister's Delivery Unit. URL: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-deliveryunit-uk>.

168. Government Digital Service . URL: <https://www.gov.uk/service-toolkit/>

169. Department for Business. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-and-trade/>

170. Energy & Industrial Strategy URL: <https://naqbase.noc.ac.uk/institution/department-business-energy-industrial-strategy-beis>.

171. Audit Scotland. URL: <https://www.audit-scotland.gov.uk/>

172. National Records of Scotland. URL: <https://www.nrscotland.gov.uk>.

173. Проект закону «Про публічний контроль». URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55907](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907).

174. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 № 996 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

## ДОДАТКИ

Додаток А

## СПИСОК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Чорного Олександра Олександровича

**Статті в наукових закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus**

1. Novak, A., Pravdyvets, O., Chorny, O., Sumbaieva, L., Akimova, L., & Akimov, O. (2022). Financial and economic security in the field of financial markets at the stage of European intergration. *International Journal of Professional Business Review*, 7(5) doi:10.26668/businessreview/2022.v7i5.e835 (WoS).

2. Golub, Valeriia., Zayats, Diana., Kveliashvili, Iryna., Pasichnyi, Roman., Niema, Oleksandra.&Chorny, Oleksandr. (2022) Implementation Of European Principles For The Provision Of Administrative Services In The Field Of Public Administration: Problems And Prospects. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(2), XXIX, 26-31. - citation index ESCI in Web of Science (Thomson Reuters). (WoS)

**Статті в наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з присвоєнням категорії «Б»**

3. Чорний О. Формування сучасного механізму контролю в публічному управлінні: розробка загальної концепції дослідження Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2023. №3. С. 211-215. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.35>.

4. Чорний О. Інституціональні засади формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 3. С. 243-246. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.41>

### **Статті в наукових закордонних виданнях**

5. Чорний О. Організаційно-економічний механізм інтегрування контролінгу в систему публічного управління. *Slovak international scientific journal*. 2023. № 74. С. 74-77. DOI.5281/zenodo.8223377.

### **Статті у вітчизняних наукових виданнях**

6. Чорний О.О. Формування контрольного середовища до вимог управління машинобудівним підприємством. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. №3. С. 45-48.

7. Чорний О.О. Механізм функціонування інноваційного менеджменту в структурі стратегічного управління машинобудівних підприємств. *Економічний простір*. №21. Дніпро. 2009. С. 238-245.

8. Чорний О.О. Організація системи внутрішнього економічного контролю підприємств. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Економіка»*. Вип.4, ч. I. 2008. С.347-352.

9. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 17. С. 20-24.

10. Чорний О.О. Передумови розвитку внутрішнього економічного контролю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 16. С. 35-39.

11. Чорний О.О. Система управління як об'єкт контролю промислових підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2007. № 24. С. 49-52.

### **Матеріали конференцій**

12. Чорний О. Публічний контроль у сфері правового регулювання правового регулювання національної держави в контексті сучасного інтеграційного процесу // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XX-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 трав. 2023 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро. НТУ ДП, 2023. С. 146- 149.

9. Чорний О. Інституціональні засади формування механізмів публічного контролю за діяльністю органів державної влади в умовах воєнного стану/ Забезпечення стійкості, ревіталізації та розвитку територій і громад в Україні : матеріали нак.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, , 4 травня 2023 р. / за заг.ред. І.А. Чикаренко; Т.В.Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2023. С.223-225.

12. Чорний О., Хоміч Ю. Публічноуправлінська діяльність у сфері забезпечення прав і свобод громадян// Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 17-ї регіон. наук.-практ. конф. (16 трав. 2020 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 334 -336.

13. Чорний О.О. Застосування функцій контролю на промислових підприємствах // Проблеми економіки й управління у промислових регіонах: міжрегіональна науково-практична конференція (22-24 травня 2008 р. м. Запоріжжя). Запоріжжя: ЗНТУ, 2008. С. 43-45.

14. Чорний О.О. Контроль в управлінні економічними процесами на промислових підприємствах // Міжнародний управлінський форум «Управління сьогодні та завтра» 15-16 травня, 2008 / Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. 2008. № 3 (II) спецвипуск. Хмельницький, 2008. С. 81-82.

15. Чорний О.О. Контроль як функція управління промисловими підприємствами // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України: Матеріали наук.-практ. конф., 27 листопада 2007 р. Харків: Вид-во ХаРІ НАДУ «Магістр», 2007. С. 201-203.

16. Чорний О.О. Необхідність контролю функціонування системи управління промислових підприємств // Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інновативно-інноваційного розвитку в Україні // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 23-24 жовтня 2008 р. У трьох частинах / РВПС України НАН України. Київ: РВПС України НАН України, 2008. Ч.1. С.142-144.

17. Чорний О.О. Система внутрішнього економічного контролю на промислових підприємствах // «Соціально-економічна політика та розвиток регіонів в умовах переходу до постіндустріального суспільства»: Тези Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 21 березня 2008 р.): У 2 т.; Т II. Дніпро: ДДФА, 2008. С.140-141.

18. Чорний О.О. Удосконалення внутрішнього контролю на промислових підприємствах // Європейські орієнтири муніципального управління: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (14.03.2008) / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка, Т.В. Іванової. Київ: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.2, 2008. С. 170-172.

19. Чорний О.О. Удосконалення контрольного середовища підприємства та формування оптимізації системи внутрішнього контролю // Стратегія забезпечення сталого розвитку України // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 20 травня 2008 р. РВПС України НАН України. Київ. РВПС України НАН України, 2008. Ч.3. С. 55-57.

20. Чорний О.О. Удосконалення системи організації внутрішнього економічного контролю на машинобудівних підприємствах // Розвиток продуктивних сил України: від В.І. Вернадського до сьогодення // Матеріали міжнародної наукової конференції, Київ, 20 березня 2009 р.: У 3-х частинах /РВПС України НАН України, Київ: РВПС України НАН України, 2009. Ч.1. С.200-201.

## ДОДАТОК Б

Довідки про впровадження



**ТРЕТІЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**  
 вул. Лук'яненка Левка, 23, м. Дніпро, 49005, тел./факс: (056) 740 19 30;  
 inbox@3aa.court.gov.ua; https://3aa.court.gov.ua/sud4852/  
 Код ЄДРПОУ 42268164

01.08.2023 № 01/32/23

**ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ  
 РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ  
 ЧОРНОГО ОЛЕКСАНДРА ОЛЕКСАНДРОВИЧА  
 «Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів  
 державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за  
 спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування**

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Чорного Олександра Олександровича на тему «Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності Третього апеляційного адміністративного суду.

У межах реалізації завдань Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки у дисертації О.О. Чорного запропоновано заходи щодо формування нової методології реалізації контрольної функції в діяльності органів судової влади, розроблено авторську концепцію контролінгу в системі судової влади та судового адміністрування. О. Чорний розробив до впровадження авторську теоретичну концепцію демократизації алгоритму судового контролінгу, сформував принципи судового контролінгу, які можуть бути впроваджені у практичній діяльності органів судової влади та при підготовці працівників апарату органів судової влади.

Голова суду  
 Доктор філософії з права



Анатолій КОРШУН



## Додаток Б2

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**

49089, м. Дніпро, вул. А. Янгеля, 4, тел. (056) 720-97-88 E-mail:inbox@adm.dp.court.gov.ua;  
Web: <http://adm.dp.court.gov.ua/sud0470/>, Код ЄДРПОУ 34824364

Н .10.2023 № 02/73438/23

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО  
ДОСЛІДЖЕННЯ ЧОРНОГО ОЛЕКСАНДРА ОЛЕКСАНДРОВИЧА ЗА  
ТЕМОЮ «ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ В  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»**

Матеріали аналітичних довідок та пропозиції щодо удосконалення управлінської діяльності органів судової влади в умовах наближення України до європейських стандартів, підготовлені за результатами дисертаційного дослідження Чорного Олександра Олександровича за темою «Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування використовуються в діяльності Дніпропетровського окружного адміністративного суду, зокрема при узагальненні судової практики з питань забезпечення публічного контролю.

Матеріали дисертаційного дослідження також будуть використовуватися під час роботи апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду, а також запропоновані до включення програм підготовки працівників апарату суду. Зокрема, доцільною та достатньо обґрунтованою для впровадження є пропозиції дисертанта в частині визначення сучасних механізмів публічного контролю та реалізації функції контролінгу в системі правосуддя.

Наукові результати дисертаційного дослідження системно спрямовані на наукове, експертне, інформаційне та аналітичне, методологічне та організаційне забезпечення діяльності органів судової влади в сучасних умовах та будуть впроваджені у діяльності суду.

Керівник апарату суду



Наталія ЧУФАРОВА

## Додаток Б3

**ГРОМАДСЬКА НАУКОВА ОРГАНІЗАЦІЯ «ФУНДАЦІЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ»**

код ЄДРПОУ 43232102,  
49000, Дніпропетровська обл., місто Дніпро, вул. Січеславська Набережна, будинок 8, квартира 54,  
засоби для зв'язку: +38(063)-774-40-31, email: gno\_fppi@ukr.net



від 05.10.2023 р. № 05-10/23-2

**ДОВІДКА ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Чорного Олександра Олександровича  
«Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів  
державної влади»  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
281 – Публічне управління та адміністрування

Результати дисертаційного дослідження аспіранта Чорного Олександра Олександровича на тему «Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах дослідження механізмів публічного контролю в системі органів державної влади.

У межах наукових проектів, які реалізує ГО ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив», знайшли реалізацію практичні пропозиції О. Чорного щодо організації системи публічного контролінгу, у тому числі пропозиції автора щодо розвитку сучасної форми системи моніторингу якості надання державних послуг та підвищення прозорості та підзвітності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Керівник ГО



Н.О. Бойко

