

Пасічник О.М., аспірант, ДДУВС, м. Дніпро,

ORCID: 0000-0003-4922-6660,

Завадська І.К., аспірант, ДДУВС, м. Дніпро,

ORCID: 0000-0003-4796-7924

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

Zavadska I., Ph.D Student, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro

ГЕНЕЗИС СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ

THE GENESIS OF THE CONTROL SYSTEM IN PUBLIC ADMINISTRATION

Конкретизовано складові елементи системи контролю як основної функції публічного управління. Визнано тенденцію щодо зміщення акцентів у системі такого управління в Україні, а, відтак, у системі контролю, зокрема, у бік забезпечення їх публічності. Запропоновано впровадження в практику діяльності органів публічної влади України показників ефективності та результативності, напрацьованих за кордоном, з урахуванням думки громадськості з метою прийняття результативних управлінських рішень.

***Ключові слова:** публічне управління, система контролю, громадський контроль, генеза.*

The constituent elements of the control system as the main function of public administration are defined. The tendency to shift the emphasis in the system of such management in Ukraine, and, therefore, in the control system, in particular, towards ensuring their publicity, was recognized. It is proposed to introduce efficiency and effectiveness indicators developed abroad into the practice of public authorities of Ukraine, taking into account public opinion in order to make effective management decisions.

***Keywords:** public management, control system, public control, genesis.*

Постановка проблеми. В усіх країнах світу відбувається реалізація функції контролю як у найбільш розвинених, так і в найменш розвинених. Україна не є винятком з цього правила. Ті чи інші міжнародні інституції й інтеграційні об'єднання надають визначення терміну «контроль», указуючи

на його особливу роль і місце в системі публічного управління. Разом із тим, відзначимо, що в Україні як відносно молодій державі реалізація контролю є неоднозначною, починаючи з моменту проголошення її незалежності. Більше того, сучасний процес реалізації контролю тільки не так давно почав набувати рис того контролю, які притаманні системі контролю за кордоном. Усе це засвідчує актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питання формування та функціонування системи контролю в межах державного управління присвячені наукові роботи чисельної групи вчених, до якої входять як вітчизняні, так і зарубіжні. Серед них можна виокремити В. Авер'янова, М. Альберта, В. Бакуменко, Д. Безносенко, Д. Гвішіані, О. Дація, В. Зайцева, М. Мескона, К. Пивоварова, В. Піхоцького, А. Помази-Пономаренко, Г. Саймона, Д. Смітбурга, Ю. Сурміна, В. Томпсона, Ф. Хедоури, С. Шевченка та ін. [1-12]. Варто відзначити, що аналіз наукових робіт зазначених учених дав змогу стверджувати про їх глибинність і масштабність. Не применшуючи внеску цих науковців, можемо зауважити, що існує необхідність у більш комплексному дослідженні ролі та місця системи контролю в публічному управлінні. Це зумовлено тим, що усвідомлення важливості реалізації саме публічного управління, а не державного на вітчизняних теренах відбулося лише останніми роками. Складності ситуації додає вплив зовнішніх факторів, які гальмують процеси впровадження безпосередньо громадського контролю, забезпечуючи публічність системи управління.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз наукових досліджень щодо генези формування системи контролю в публічному управлінні в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розгляд останніх наукових публікацій [1; 3; 4; 6; 7; 8; 9] дає підстави стверджувати, що сучасний стан розвитку системи контролю – це ніщо інше як результат багаторічного вдосконалення системи управління в Україні, починаючи з моменту проголошення її незалежності.

За свідченням В. Куйбіди, М. Білинської, О. Петроє та ін. [11, с. 7], на сьогодні державотворення України вимагає консолідованих науково-практичних підходів, формування зрозумілого дискурсу публічного управління, який ґрунтується на сучасній термінології. Очевидно, що все це зумовлює необхідність проведення дослідження щодо сучасного термінологічного забезпечення публічного управління. Особливої актуальності наукові розвідки у цій сфері набули з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» від 29 квітня 2015 р. № 266, якою було запроваджено галузь знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» [там само]. Власне кажучи, публічне управління транс-

формувалося в межах континуїтету. Як відомо, континуїтет (лат. – безперервність) означає спадкоємність у розвитку права, відіграючи важливу роль у забезпеченні стабільності міжнародних відносин [13, с. 219]. Від 1991 Україна є продовжувачем міжнародних прав і зобов'язань УРСР, включаючи членство в ООН, та інших міжнародних організаціях (у цьому контексті доцільно говорити про континуїтет держави) [там само]. Повертаючись до умовного плану дослідження відзначимо, що публічне управління в Україні успадкувало традицію державного управління, ураховуючи концепт формування та реалізації останнього.

У продовження зауважимо, що до 2015 року на вітчизняних теренах упроваджувалося саме державне управління. Зрозуміло, що воно є частиною публічного управління. І до 2015 року існував певний дисонанс на загальнодержавному рівні, а саме: прийнято низку правових документів, покликаних забезпечити прозорість і відкритість державної влади, але офіційно впроваджується державне управління, поза межами якого залишається функціонування самоврядної складової (представленої органами місцевого самоврядування, розвиненим громадянським суспільством та ін. публічними інституціями).

Таким чином, лише останніми роками на офіційному рівні було визнано важливість забезпечення повсюдності публічного управління, хоча б в освітній площині. Йдеться про те, що в практичній площині (на законодавчому рівні) і досі залишається відкритим питання щодо правового закріплення складових елементів системи публічного управління України (державного управління та місцевого самоврядування) [10]. У Конституції України визначено поняття місцевого самоврядування, але не систему публічного управління, що охоплює таке самоврядування й не тільки. Зважаючи на це можемо погодитися з ученими, що існує необхідність у приведенні вітчизняного законодавства у відповідність до вимог часу та суспільства в частині його оновлення та закріплення норми щодо системи публічного управління [там само].

Крім того, віддаючи належне вітчизняним дослідникам проблематики публічного управління, підкреслимо, що на сучасному етапі в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» залишаються суттєві прогалини, пов'язані з формуванням категорійно-понятійного апарату. Зокрема, недостатньо вивченими залишаються питання про зміст та співвіднесення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», «контроль», «нагляд» та ін. Дана стаття є спробою надати наукове обґрунтування щодо вирішення деяких з означених питань.

До речі, свого часу нові реалії потребували реформування публічного управління в напрямку підвищення продуктивності діяльності державних установ, що включало: модернізацію організаційних структур і процедур, запровадження ринкового стилю управління, децентралізацію влади, демо-

кратизацію управління, зміну процесного підходу на цільовий (результатний), максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами, забезпечення належної якості публічних послуг та ін. [11, с. 7]. Це ключові чинники, що вплинули на зміну моделей управління в державному секторі у світі у XX ст., а еволюція наукової думки зумовила появу таких моделей врядування, як “публічне адміністрування” (Public Administration), “публічне управління” (Public Management), “нове публічне управління” (New Public Management), “належне врядування” (Good Governance), “глобальне врядування” (Global Governance), “упорядкування, врядування цифрової (інформаційної) ери (Digital-Era Governance) та ін. [там само].

Отже, сучасним завданням України є врахування напрацьованого закордонного досвіду щодо реформування публічного управління в напрямку, з одного боку, підвищення продуктивності діяльності державних установ. А з другого – забезпечення її прозорості та відкритості, що передбачає розвиток механізмів громадського моніторингу та контролю.

Щодо місця та ролі останнього в системі публічного управління України, то визначити це можливо, зважаючи на місце та роль контролю в системі державного управління, що існувало до 2015 року. Вітчизняне державне управління ґрунтувалося на засадах менеджменту, що, у свою чергу, передбачав здійснення «планування – організації – моніторингу – контролю» [5; 12]. Це, власне, загально відомий цикл Демінга – Шухарта PDCA (Plan-Do-Check-Act). Відповідно до цього циклу управління має циклічно проходити наступними стадіями:

- 1) планування (проектування) →
- 2) реалізацію (організацію) →
- 3) контроль (аналіз) →
- 4) коригування (регулювання).

Застосування цього циклу в різних сферах діяльності (наприклад, управлінні якістю) дозволяє ефективно керувати такою діяльністю на системній основі. Зрозуміло, що в практичній діяльності цикл PDCA застосовується багаторазово з різною періодичністю.

Крім того, закордонні вчені зазначали, що контроль менеджменту (англ. management control) – це різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності, тобто плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації [3, с. 255].

Вітчизняні науковці визнали, що контроль у сфері державного управління (англ. control in governance) – це важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб’єктів державного управління, шукати нових резервів та можливостей [3, с. 255].

Як бачимо, вітчизняні науковці наддали визначення контролю у сфері державного управління за аналогією із закордонними вченими, які охарак-

теризували «контроль менеджменту». Разом із тим, сучасне визначення контролю в системі публічного управління слід надавати з огляду на обидві вищенаведені позиції. Як наслідок, можемо запропонувати таке визначення *контролю* – це основна функція публічного управління, що передбачає регулярне здійснення моніторингу, збору й аналізу інформації на всіх етапах управлінської діяльності (починаючи з планування), а за необхідності корегування прийнятих управлінських рішень з метою забезпечення належного функціонування та розвитку об'єкта публічного управління.

У продовження відзначимо, що контроль у публічному управлінні передбачає всебічне та постійне відстеження й коригування різних управлінських заходів, зокрема розроблення та здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям управлінських рішень, так і за їх виконанням. Як відомо, у процедурі контролю виділяють три основних етапи:

- установа стандартів (цілей, що мають певний вимір);
- зіставлення з ними реальних результатів;
- вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей [3, с. 255].

За сучасною концепцією контролю в системі управління, ця основна функція має здійснюватися протягом усього процесу управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це дозволяє своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів [там само].

На цій підставі вчені слушно вказують (із чим ми також погоджуємося), що одним із базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організованої системи [3, с. 256]. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю в різних системах взаємодії та на різних рівнях владних структур. У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень і взаємного контролю [там само]. Зважаючи на це, можемо наполягати на тому, що одним із базових принципів побудови системи контролю в межах публічного управління також є врахування особливостей структури відповідної системи. З огляду на предмет нашого дослідження цією системою є публічне управління, а тому контроль потрібно типологізувати з урахуванням цього. Як результат, контроль у публічному управлінні може бути державним і самоврядним, причому останній доречно розглядати з позиції залучення до реалізації контролю органів місцевого самоврядування, представників громадськості, експертів та інших представників публічних інституцій.

Узагалі функція контролю – це невід'ємний елемент управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам і рівням влади й окремим

органам публічного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль. До 2015 року вчені зовнішній контроль вказували, що контроль займав значне місце в системі контролю у сфері державного управління в Україні [9]. Тому виокремлювали такі форми контролю:

- 1) конституційний;
- 2) парламентський;
- 3) судовий;
- 4) державний;
- 5) фінансовий та громадський контроль;
- 6) прокурорський нагляд [3, с. 256].

У той же час, вимоги часу зумовлюють необхідність уточнення форм контролю в межах публічного управління. На наш погляд, серед них можна визначити такі, як державний (парламентський, президентський, судовий, тобто залежно від повноважень державної інституції, що реалізує контрольну функцію) і самоврядний, що може бути представлений:

- 1) громадським;
- 2) фінансовим;
- 3) експертний та ін.

Висновки. Отже, в основу контролю в публічному управлінні покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації «до і після» реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акта можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Виявлено, починаючи з 2015 року в Україні запроваджено принцип щодо впровадження однієї з основних форм контролю в публічному управлінні, яка передбачає узгодження та затвердження рішень з урахуванням думки громадськості (хоч поки що в освітній площині). Це, свою чергу, зумовлює необхідність у приведенні вітчизняного законодавства у відповідність до означеного принципу та забезпеченні його дотримання як сталої тенденції.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В., Андрійко О., Гаращук В. та ін. Державний контроль у сфері виконавчої влади: Цикл наукових доповідей. К., 2000. 59 с.
2. Гвишіані Д.М. Організація та управління. Вид. 3-е, перероб. М., 1998.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Том 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010.

5. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту : пер. с англ. М.: Діло ЛТД, 1994.

6. Пивоваров К. Умови контролю і нагляду у сфері державного управління // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Вип. 1/2014. К.: АМУ, 2014. С. 79–87.

7. Пісьмаченко Л. Контролінг в органах державної влади і органах місцевого самоврядування. К. : НАДУ, 2008. 72 с.

8. Піхоцький В. Державний фінансовий контроль як дієвий метод управління фінансами // Вісник Львівської державної фінансової академії: збірник наукових статей. Економічні науки. Львів: ЛДФА, №17. 2009. С. 49–57.

9. Помаза-Пономаренко А.Л., Крюков О.І. Теорія та історія державного управління: курс лекцій. Харків: НУЦЗ України, 2016. 40 с.

10. Правосуд О.Є., Шевченко С.О. Аналіз рівня довіри населення до органів публічної влади як підгрунтя національної безпеки в Україні // Наукові перспективи. Серія: Державне управління. 2022. № 8 (26) 2. С. 57–68.

11. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf.

12. Саймон Г., Смітбург Д., Томпсон В. Менеджмент в організаціях; скор. пер. з англ. 15-го вид. М.: Економіка, 1995.

13. Словник міжнародно-правових термінів / Укладач О.О.Грін.- Ужгород: ПП Данило С.І., 2010. 500 с. URL: <https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/8940/1/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80.%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%B2.pdf>.

References:

1. Averyanov V., Andriyko O., Harashchuk V. and others. State control in the sphere of executive power: Cycle of scientific reports [Derzhavnyy kontrol' u sferi vykonavchoyi vlady: Tsykl naukovykh dopovidey]. K., 2000. 59 p.

2. Gvishiani D.M. Organization and management [Orhanizatsiya ta upravlinnya.]. View. 3rd, revision. M., 1998.

3. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes [Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 tomakh] / Nat. Acad. state example under the President of Ukraine; scientific-ed. collegium: Yu. V. Kovbasyuk (chairman) and others. - K.: NADU, 2011.: Volume 2: Methodology of state administration / scien-

tific editor. board: Yu.P. Surmin (co-head), P.I. Nadolishnyi (co-chairman) and others. 2011. 692 p.

4. Encyclopedic dictionary of public administration [Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya] / comp. : Yu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko and others; under the editorship Yu.V. Kovbasyuka, V.P. Troshchynskiy, Yu.P. Surmina. K.: NADU, 2010.

5. Meskon M., Albert M., Khedouri F. Fundamentals of management [Osnovy menedzhmentu]. trans. with English M.: Dilo LTD, 1994.

6. Pyvovarov K. Conditions of control and supervision in the sphere of public administration [Umovy kontrolyu i nahlyadu u sferi derzhavnoho upravlinnya] // Scientific research on state and municipal administration. Vol. 1/2014. K.: AMU, 2014. P. 79–87.

7. Pismachenko L. Controlling in state authorities and local self-government bodies [Kontrolinh v orhanakh derzhavnoyi vlady i orhanakh mistsevoho samovryaduvannya]. K.: NADU, 2008. 72 p.

8. Pihotskyi V. State financial control as an effective method of financial management [Derzhavnyy finansovyy kontrol' yak diyevyy metod upravlinnya finansamy] // Bulletin of the Lviv State Financial Academy: collection of scientific articles. Economic sciences. Lviv: LDFA, No. 17. 2009. pp. 49–57.

9. Pomaza-Ponomarenko A.L., Kryukov O.I. Theory and history of public administration: a course of lectures [Teoriya ta istoriya derzhavnoho upravlinnya: kurs lektsiy]. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2016. 40 p.

10. Pravosud O.E., Shevchenko S.O. Analysis of the level of public trust in public authorities as a basis for national security in Ukraine [Analiz rivnya doviry naseleण्या do orhaniv publichnoyi vlady yak pidgruntya natsional'noyi bezpeky v Ukrayini] // Scientific prospects. Series: Public administration. 2022. No. 8 (26) 2. P. 57–68.

11. Public administration: terminal. words [Publichne upravlinnya : terminol. slov.] / comp. : V.S. Kuybida, M.M. Bilynska, O.M. Petroye et al. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. URL: https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf.

12. Simon G., Smithburg D., Thompson V. Management in organizations [Menedzhment v orhanizatsiyakh]; speed trans. from English 15th edition Moscow: Economy, 1995.

13. Dictionary of international legal terms / Compiled by O.O. Grin.-Uzhhorod: PP Danylo S.I., 2010. 500 p. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/8940/1/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%B2.pdf>.