

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ
В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАРИНУШКІН АРСЕН ГРИГОРОВИЧ

УДК 314/316.35

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ**

281 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. Г. МАРИНУШКІН

Науковий керівник:

Кандидат наук з державного управління

Масик-Бесова Марія Зіновіївна

КИЇВ – 2024

АНОТАЦІЯ

Маринушкін А.Г. Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування. Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського. – Київ, 2024.

У дисертації вирішене актуальне наукове завдання, що полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління та розробленні перспективних напрямів їх удосконалення.

У дисертаційному дослідженні вперше запропоновано інтегровану систему інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні, яка передбачає впровадження наступних інноваційних інструментів: прогнозні аналітичні системи (Predictive Analytics); цифрові інструменти (додатки) збору даних на місцях; використання соціальних мереж (Participation 2.0); відкриті дані та візуалізація інформації. Базовим аспектом її розробки є твердження про те, що на тлі розвитку громадянського суспільства стає актуальною роль результативного діалогу між органами державної влади й громадськістю. Проінформованість суспільства про зміст соціально-економічних процесів, що здійснюються у країні, громадська активність у питаннях контролю за діяльністю органів влади стає гарантією успіху оновлення держави, реалізації державних реформ.

Крім того, дисертантом удосконалено шляхи імплементації зарубіжного досвіду щодо переходу до контролю ефективності виконання програм та проектів в сфері публічного управління, зокрема: створення стратегічних планів та цільових програм (розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби); впровадження системи

моніторингу та оцінки результативності (створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проектів, що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них); використання інструментів ефективного управління проектами (застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі); впровадження системи звітності та відповідальності (встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів); підтримка інновацій та розвиток кадрового потенціалу (створення сприятливих умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги); залучення громадськості та експертів (активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю).

У роботі запропоновано комплекс інноваційних інструментів, які можуть сприяти удосконаленню контролю в публічному управлінні, серед яких: штучний інтелект (ШІ) (використання алгоритмів машинного навчання для аналізу великих обсягів даних може допомогти виявляти аномалії, ризики та тенденції в діяльності державних структур, а також автоматизувати деякі контрольні процеси); інтерактивні платформи та додатки (створення спеціалізованих веб-порталів або мобільних додатків для звітності громадянам та залучення їх до контролю за діяльністю державних органів); інноваційні методи аналізу даних (використання аналітики даних для прогнозування ризиків, виявлення та аналізу відхилень у виконанні програм та проектів); криптографічні технології (використання шифрування для захисту конфіденційної інформації та запобігання несанкціонованому доступу до даних контрольних систем); відкриті дані (Open Data) (публікація відкритих даних про діяльність державних органів дозволяє громадськості та дослідникам аналізувати та оцінювати роботу державних структур).

Подальшого розвитку набуло наукове бачення впливу механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління в наступних аспектах: підвищення відкритості та прозорості (механізми контролю, такі як доступ до інформації, відкриті дані та громадські слухання, сприяють відкритості управління); корекція помилок і зловживань (механізми контролю допомагають вчасно виявляти та виправляти помилки, недоліки та випадки корупції в роботі публічних органів); сприяння інноваціям та покращенням (контроль стимулює публічні органи до вдосконалення своєї роботи, включаючи впровадження інноваційних підходів і передових методів управління); захист прав та інтересів громадян (механізми контролю допомагають забезпечувати захист прав та інтересів громадян перед діями або рішеннями публічних органів); забезпечення відповідальності (механізми контролю виставляють публічним службовцям та органам влади відповідальність за їхні дії та рішення); громадська участь (контроль допомагає включити громадськість у процеси управління та прийняття рішень); зменшення корупції (механізми контролю допомагають виявляти та запобігати корупції в публічному секторі, що сприяє більш ефективному та чесному управлінню ресурсами та програмами).

До того ж, автором ідентифіковано роль технологій PR-комунікацій, що є важливим елементом забезпечення ефективного контролю над діяльністю органів влади у контексті розбудови демократичного суспільства та покращення системи державного управління та розкривається у наступних аспектах: з одного боку сучасні засоби комунікації дозволяють державним органам ефективно інформувати суспільство про свою діяльність, розкривати результати своєї роботи та плани на майбутнє, що сприяє підвищенню прозорості та відкритості управління, а також створює умови для активної участі громадян у контролі за діяльністю державних структур; з іншого боку, засоби комунікації дозволяють громадськості активно висловлювати свої погляди, ініціювати обговорення питань загального інтересу та висувати вимоги до влади, що стимулює державні

органи до більшої відкритості та уваги до потреб та думок громадян, що сприяє підвищенню ефективності здійснення контролю.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, публічна влада, система публічної влади, контроль, інструмент реалізації публічного управління, механізми забезпечення контролю, внутрішній контроль, зовнішній контроль, громадськість, громадський контроль.

ANOTATION

Marynushkin A.H. Mechanisms for ensuring control in the system of public power as a tool for implementing public administration. – On the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 – public management and administration. Tavria National University named after V. I. Vernadskyi. – Kyiv, 2024.

The dissertation solves an actual scientific task, which consists in the scientific and theoretical substantiation of the implementation of control mechanisms in the system of public power as a tool for the implementation of public administration and the development of promising directions for their improvement.

In the dissertation study, for the first time, an integrated system of innovative and informational tools for monitoring the activities of public authorities on the part of the public in Ukraine is proposed, which involves the implementation of the following innovative tools: predictive analytical systems (Predictive Analytics); digital tools (applications) for field data collection; use of social networks (Participation 2.0); open data and information visualization. The basic aspect of its development is the statement that, against the background of the development of civil society, the role of effective dialogue between state authorities and the public becomes relevant. Public awareness of the content of socio-economic processes carried out in the country, public activity in matters of control over the activities of

authorities becomes a guarantee of the success of state renewal and the implementation of state reforms.

In addition, the doctoral student improved the ways of implementing foreign experience in the transition to monitoring the effectiveness of programs and projects in the field of public administration, in particular: creating strategic plans and target programs (developing clear strategic plans and programs with specific goals and performance indicators that will determine the directions of development civil service); implementation of a system of monitoring and evaluation of effectiveness (creation of a system of monitoring and evaluation of the effectiveness of programs and projects, which will allow timely identification of problems and response to them); use of effective project management tools (application of modern project management methods and tools to ensure high-quality and timely implementation of programs and projects in the civil service); implementation of the system of reporting and accountability (establishment of mechanisms of reporting and accountability for the results of the activities of civil servants, taking into account the achievement of the goals of programs and projects); supporting innovations and developing personnel potential (creating favorable conditions for the implementation of innovative practices in the public service and improving the qualifications of employees through education and training); involvement of the public and experts (active participation of the public and experts in the process of monitoring and evaluating the effectiveness of the public service, which will ensure the objectivity and independence of control).

The work proposes a set of innovative tools that can contribute to the improvement of control in public administration, including: artificial intelligence (AI) (the use of machine learning algorithms to analyze large volumes of data can help identify anomalies, risks and trends in the activities of state structures, as well as automate some control processes); interactive platforms and applications (creation of specialized web portals or mobile applications for reporting to citizens and involving them in monitoring the activities of state bodies); innovative methods of data analysis (using data analytics to predict risks, identify and analyze deviations

in the implementation of programs and projects); cryptographic technologies (use of encryption to protect confidential information and prevent unauthorized access to control system data); open data (Open Data) (the publication of open data on the activities of state bodies allows the public and researchers to analyze and evaluate the work of state structures).

The scientific vision of the influence of control mechanisms on ensuring the effectiveness of public administration has gained further development in the following aspects: increasing openness and transparency (control mechanisms, such as access to information, open data and public hearings, contribute to the openness of management); correction of errors and abuses (control mechanisms help to timely identify and correct errors, shortcomings and cases of corruption in the work of public bodies); promoting innovation and improvement (control stimulates public bodies to improve their work, including the introduction of innovative approaches and advanced management methods); protection of the rights and interests of citizens (control mechanisms help ensure the protection of the rights and interests of citizens before the actions or decisions of public bodies); ensuring accountability (control mechanisms hold public officials and authorities accountable for their actions and decisions); public participation (control helps to include the public in management and decision-making processes); reducing corruption (control mechanisms help detect and prevent corruption in the public sector, which contributes to more efficient and fair management of resources and programs).

In addition, the author identified the role of PR communication technologies, which is an important element of ensuring effective control over the activities of government bodies in the context of building a democratic society and improving the public administration system and is revealed in the following aspects: on the one hand, modern means of communication allow government bodies to effectively inform society about their activities, to disclose the results of their work and plans for the future, which contributes to increasing the transparency and openness of management, and also creates conditions for active participation of citizens in monitoring the activities of state structures; on the other hand, the means of

communication allow the public to actively express their views, initiate discussion of issues of general interest and make demands on the authorities, which stimulates state bodies to be more open and attentive to the needs and opinions of citizens, which contributes to increasing the effectiveness of control.

Keywords: public administration, mechanisms of public administration, public authority, public authority system, control, public administration implementation tool, control mechanisms, internal control, external control, public, public control.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, які входять до міжнародних наукометричних баз даних (одноосібні):

1. Маринушкін А. Г. Класифікація управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Право та державне управління. № 3. 2023. С. 95-10. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/14.pdf

2. Маринушкін А. Г. Вплив механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління. Інвестиції: практика та досвід № 18/2025. С. 235-238.

URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2107/2132>

3. Маринушкін А. Г. Проблеми реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. № 12. 2024. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-12-02-02/2024-12-02-02>

Стаття у міжнародному виданні

4. Arsen Marynuszkin. Wzmocnienie interakcji między organami władzy publicznej a społeczeństwem w kontekście wdrażania kontroli. Knowledge, Education, Law, Management 2023 № 8 (60). P. 147-153

Тези конференцій

5. Маринушкін А. Г. Значення рішень конституційного суду для ефективності державного управління в Україні. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції Таврійського національного університету до 160-ї річниці від дня народження В. І. Вернадського. 16–17 березня 2023 р., м. Київ. Частина 2. С. 112-115.

6. Маринушкін А.Г. Особливості впливу механізмів контролю на ефективність публічного управління. Матеріали XXXVI міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку». 7 вересня 2023 року. Болгарія. м. Софія. С. 60-63

7. Маринушкін А. Г. Управлінські механізми забезпечення контролю в системі публічної влади. Матеріали Науково-практичної конференції з міжнародною участю «Складові національної безпеки в умовах воєнного стану». 9-11 серпня 2023 р. м. Київ. С. 87-91

ЗМІСТ

ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	20
1.1. Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як об'єкт публічного управління	20
1.2. Класифікація управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади.....	38
1.3. Вплив розвитку механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління	58
Висновки до розділу 1	77
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	80
2.1. Нормативно-правове підґрунтя реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади.....	80
2.2. Організаційні засади забезпечення контролю в системі публічної влади	95
2.3. Перешкоди на шляху до ефективної реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління.....	112
Висновки до розділу 2	141
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	144
3.1. Зарубіжний досвід формування ефективної системи публічного управління засобами контролю.....	144
3.2. Удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління	166
3.3. Шляхи підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та громадськості у контексті здійснення контролю.....	180
Висновки до розділу 3	203
ВИСНОВКИ.....	205
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ	212
ДОДАТКИ	233

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний світ постійно перетворюється, зазнаючи впливу різноманітних факторів, включаючи технологічний прогрес, глобалізацію та зміни у політичному ландшафті. Зростаюча взаємозалежність держав та міжнародні виклики вимагають підвищеної уваги до ефективного функціонування системи публічної влади, яка відповідає на виклики сучасності та забезпечує інтереси громадян. В даному дослідженні ми спрямовуємо увагу на аналіз механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як ключового інструменту для реалізації принципів публічного управління. Окреслена проблематика набуває особливого значення у зв'язку зі зростаючими вимогами до прозорості, ефективності та відповідальності державних структур перед суспільством.

Механізми контролю в системі публічної влади не лише спрямовані на перевірку дотримання законів та нормативних актів, але й на забезпечення високого стандарту виконання функцій урядових органів та інших владних структур. Механізми контролю у системі публічної влади допомагають забезпечити ефективне використання державних ресурсів, оскільки вони спрямовані на перевірку діяльності владних структур та їх відповідність законодавству та стратегічним цілям. Вони також відіграють важливу роль у запобіганні корупції, забезпечуючи ефективне використання державних ресурсів та підвищуючи рівень довіри громадян до владних інституцій. До того ж, в умовах демократії важливо, щоб влада була підпорядкована контролю громадськості. У даному контексті, вивчення механізмів контролю в системі публічної влади допомагає зрозуміти, як влада функціонує, і забезпечити більшу прозорість у діяльності державних органів.

Відтак, дослідження механізмів контролю в системі публічної влади може сприяти впровадженню новаторських підходів у сфері публічного управління, оскільки воно виявляє проблемні аспекти та пропонує шляхи їх вирішення.

Науково-теоретичні засади та загальні питання щодо недоліків та шляхів удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади вивчалися такими науковцями, як: О. Александрович, О. Андрійко, Ю. Барабаш, Ю. Бобровнік, Я. Буздуган, В. Гаращук, Р. Голобутовський, О. Гоптарєв, Г. Груба, Л. Гуцаленко, А. Денисенко, О. Дніпров, Т. Єднак, О. Єрмоменко, І. Завадська, Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади, М. Їжа, Н. Ісаєва, О. Кіреєва, С. Косінов, С. Кохан, Ю. Коцан-Олинець, А. Крупник, М. Левченко та ін. Незважаючи на значний діапазон наукових розробок і вже існуючий комплекс знань щодо забезпечення контролю в системі публічної влади, подальше дослідження механізмів контролю покликане розкрити їхню сутність, ефективність та можливість вдосконалення з метою покращення якості управління та підвищення довіри громадян до владних структур. Такий аналіз є важливим кроком у розвитку сучасного суспільства та забезпеченні стабільності його функціонування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідної роботи, яка виконувалась Таврійським національним університетом імені В.І. Вернадського за темами: «Розвиток публічного управління в Україні на сучасному етапі державотворення» (2018-2020 рр.) (ДР № 0118U100303), «Розвиток механізмів належного урядування в Україні» (2021-2023 рр.) (ДР № 0121U100169), у процесі виконання яких запропоновано шляхи підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та громадськості у контексті здійснення контролю.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є науково-теоретичне обґрунтування реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління та розроблення перспективних напрямів їх удосконалення. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення відповідних *завдань*:

– охарактеризувати механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як об'єкт публічного управління;

- здійснити класифікацію управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади;
- визначити вплив розвитку механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління;
- проаналізувати нормативно-правове та організаційне підґрунтя реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади ;
- виділити перешкоди на шляху до ефективної реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління ;
- вивчити кращий зарубіжний досвід формування ефективної системи публічного управління засобами контролю та окреслити можливості щодо його імплементації в Україні;
- запропонувати шляхи удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління;
- розробити рекомендації щодо шляхів підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та громадськості у контексті здійснення контролю.

Об'єкт дослідження – система публічного управління України.

Предмет дослідження – удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління.

Методи дослідження. Основою реалізації дослідницької мети слугує використання таких загальнонаукових і спеціально-наукових методів, як: аналізу та синтезу – для деталізації об'єкта дослідження; узагальнення – для розкриття теоретичних засад забезпечення контролю в системі публічної влади; порівняльний метод та систематизація – для вивчення базових понять дослідження; системний метод – для розкриття концептуальних основ забезпечення контролю в системі публічної влади; логічний і діалектичний методи та комплексний і системний підходи – для вдосконалення понятійного

апарату дослідження; методи прогнозування та екстраполяції – при здійсненні прогнозування ефективності механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління; метод моделювання – для розроблення напрямків удосконалення управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади; метод логічної конкретизації – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків та пропозицій.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, монографії та дисертації науковців, нормативно-правові акти та директивні документи, які стосуються питань забезпечення контролю в системі публічної влади. У цілому дослідження ґрунтується на міждисциплінарному підході, оскільки предмет дослідження охоплює питання різних наукових дисциплін та вимагає їх цілісного висвітлення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління та розробленні перспективних напрямів їх удосконалення, де:

уперше:

– запропоновано інтегровану систему інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні, яка передбачає впровадження наступних інноваційних інструментів: прогнозні аналітичні системи (Predictive Analytics); цифрові інструменти (додатки) збору даних на місцях; використання соціальних мереж (Participation 2.0); відкриті дані та візуалізація інформації. Базовим аспектом її розробки є твердження про те, що на тлі розвитку громадянського суспільства стає актуальною роль результативного діалогу між органами державної влади й громадськістю. Проінформованість суспільства про зміст соціально-економічних процесів, що здійснюються у країні, громадська активність у питаннях контролю за

діяльністю органів влади стає гарантією успіху оновлення держави, реалізації державних реформ;

удосконалено:

– теоретичний підхід до розуміння сутності поняття «механізми забезпечення контролю в системі публічної влади», під яким запропоновано розуміти комплекс інструментів, процесів та процедур, спрямованих на забезпечення відкритості, прозорості, відповідальності та демократичної участі всіх суб'єктів публічного управління, враховуючи такі основні аспекти сучасного етапу розвитку держави, як глобалізація, цифрова трансформація, поширення дезінформації та кіберзагроз, залучення громадськості до управлінських процесів. Це визначення враховує більш широкий контекст і важливі аспекти сучасного управління та контролю в системі публічної влади, які не були настільки актуальними у минулому;

– шляхи імплементації зарубіжного досвіду щодо переходу до контролю ефективності виконання програм та проектів в сфері публічного управління, зокрема: створення стратегічних планів та цільових програм (розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби); впровадження системи моніторингу та оцінки результативності (створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проектів, що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них); використання інструментів ефективного управління проектами (застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі); впровадження системи звітності та відповідальності (встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів); підтримка інновацій та розвиток кадрового потенціалу (створення сприятливих умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги); залучення громадськості

та експертів (активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю);

– комплекс інноваційних інструментів, які можуть сприяти удосконаленню контролю в публічному управлінні, серед яких: штучний інтелект (ШІ) (використання алгоритмів машинного навчання для аналізу великих обсягів даних може допомогти виявляти аномалії, ризики та тенденції в діяльності державних структур, а також автоматизувати деякі контрольні процеси); інтерактивні платформи та додатки (створення спеціалізованих веб-порталів або мобільних додатків для звітності громадянам та залучення їх до контролю за діяльністю державних органів); інноваційні методи аналізу даних (використання аналітики даних для прогнозування ризиків, виявлення та аналізу відхилень у виконанні програм та проектів); криптографічні технології (використання шифрування для захисту конфіденційної інформації та запобігання несанкціонованому доступу до даних контрольних систем); відкриті дані (Open Data) (публікація відкритих даних про діяльність державних органів дозволяє громадськості та дослідникам аналізувати та оцінювати роботу державних структур);

набули подальшого розвитку:

– наукове бачення впливу механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління в наступних аспектах: підвищення відкритості та прозорості (механізми контролю, такі як доступ до інформації, відкриті дані та громадські слухання, сприяють відкритості управління); корекція помилок і зловживань (механізми контролю допомагають вчасно виявляти та виправляти помилки, недоліки та випадки корупції в роботі публічних органів); сприяння інноваціям та покращенням (контроль стимулює публічні органи до вдосконалення своєї роботи, включаючи впровадження інноваційних підходів і передових методів управління); захист прав та інтересів громадян (механізми контролю

допомагають забезпечувати захист прав та інтересів громадян перед діями або рішеннями публічних органів); забезпечення відповідальності (механізми контролю виставляють публічним службовцям та органам влади відповідальність за їхні дії та рішення); громадська участь (контроль допомагає включити громадськість у процеси управління та прийняття рішень); зменшення корупції (механізми контролю допомагають виявляти та запобігати корупції в публічному секторі, що сприяє більш ефективному та чесному управлінню ресурсами та програмами);

– ідентифікація ролі технологій PR-комунікацій, що є важливим елементом забезпечення ефективного контролю над діяльністю органів влади у контексті розбудови демократичного суспільства та покращення системи державного управління та розкривається у наступних аспектах: з одного боку сучасні засоби комунікації дозволяють державним органам ефективно інформувати суспільство про свою діяльність, розкривати результати своєї роботи та плани на майбутнє, що сприяє підвищенню прозорості та відкритості управління, а також створює умови для активної участі громадян у контролі за діяльністю державних структур; з іншого боку, засоби комунікації дозволяють громадськості активно висловлювати свої погляди, ініціювати обговорення питань загального інтересу та висувати вимоги до влади, що стимулює державні органи до більшої відкритості та уваги до потреб та думок громадян, що сприяє підвищенню ефективності здійснення контролю.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробленні науково-теоретичних і практико-прикладних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізовані й покладені в основу подальшого удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління. Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає в їхній можливості вплинути на процеси управління в системі публічної влади, забезпечуючи ефективність, прозорість та відкритість цих процесів. На основі аналізу

механізмів контролю запропоновані шляхи їх удосконалення, включаючи правові, організаційні та технічні аспекти. Вивчення кращих практик з інших країн дало змогу ідентифікувати успішні моделі контролю. Розроблення рекомендацій щодо покращення співпраці між органами публічної влади та громадськістю сприятиме збільшенню прозорості та відповідальності владних структур перед суспільством. Ефективні механізми контролю здатні допомогти запобігти корупції та зловживанням у сфері публічного управління, зміцнюючи довіру громадян до державних інституцій. Покращення механізмів контролю сприяє створенню сприятливого середовища для стабільного функціонування суспільства та його розвитку.

Отже, отримані результати можуть бути використані як орієнтир для удосконалення системи публічного управління, що сприятиме покращенню якості життя громадян та забезпеченню стабільності держави.

Окремі положення дисертаційного дослідження використовувались у діяльності Громадської організації «Правозахисна рада України» (довідка впровадження від №402 від 17.02.2024), Обухівської районної ради Київської області (довідка впровадження від №100/02-03/178 від 02.05.2024), Бучанської філії Київського обласного центру зайнятості (довідка впровадження від №385/16-03/16-01-32 від 17.04.2024) та Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського (довідка впровадження від 22.04.2024 № 09/01-4-357).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки та практичні рекомендації, які характеризуються новизною і становлять цінність для розвитку науки державного управління, отримані автором самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційної роботи були презентовані та обговорені на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: I Міжнародній науково-практичній конференції Таврійського національного університету до 160-ї річниці від дня народження В. І. Вернадського (м. Київ, 16–17 березня 2023 р.), XXXVI міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні аспекти

модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку» (Болгарія, м. Софія 7 вересня 2023 р.) та Науково-практичній конференції з міжнародною участю «Складові національної безпеки в умовах воєнного стану» (м. Київ 9-11 серпня 2023 р.).

Публікації. Наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано в 7 публікаціях, а саме в 3 фахових виданнях з публічного управління та адміністрування, 1 стаття в іноземному виданні та 3 тезах науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Її основний текст викладено на 241 сторінках, загальний обсяг становить 211 сторінку і включає 203 найменування використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як об'єкт публічного управління

В умовах сучасного світу, де публічна влада відіграє важливу роль у формуванні та реалізації стратегій розвитку суспільства, актуальність дослідження механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади набуває все більшого значення. Питання ефективного контролю за діяльністю органів влади, управління ресурсами та забезпечення прозорості стають вирішальними для забезпечення демократії, запобігання корупції, підвищення якості публічних послуг та реагування на сучасні виклики. Актуальність дослідження механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як об'єкта публічного управління визначається кількома важливими чинниками:

1. Контроль в системі публічної влади є необхідним елементом демократії. Прозорість та відкритість діяльності влади дозволяють громадянам та громадським організаціям відстежувати рішення, дії та витрати держави. Актуальність цього дослідження посилюється в контексті забезпечення демократичних цінностей.

2. Корупція залишається серйозною загрозою для держави і суспільства. Механізми контролю в системі публічної влади допомагають виявляти та запобігати корупційним діям, що важливо для підвищення довіри громадян до влади та ефективного використання публічних ресурсів.

3. Дослідження механізмів контролю допомагає вдосконалювати системи управління та приймати обґрунтовані рішення в урядовій, муніципальній та інших публічних структурах. Це допомагає забезпечувати якість та ефективність публічних послуг.

4. У світі, де інформація швидко поширюється і взаємозв'язки між країнами заглиблюються, дослідження механізмів контролю в системі публічної влади дозволяє вивчати та впроваджувати найкращі практики з інших країн для підвищення ефективності та прозорості управління.

5. Сучасний світ стикається з рядом викликів, таких як кризи в здоров'ї, зміни клімату, міграція, кіберзагрози тощо. Дослідження механізмів контролю дозволяє реагувати на ці виклики, ефективно використовуючи ресурси та забезпечуючи координацію дій на різних рівнях влади.

6. Розвиток інформаційних технологій і аналітичних інструментів надає нові можливості для вдосконалення механізмів контролю та аналізу діяльності влади. Дослідження в цій області сприяє впровадженню інновацій в публічному управлінні.

Як бачимо, дослідження механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади має велике значення для забезпечення демократії, боротьби з корупцією, підвищення ефективності управління та відповіді на сучасні виклики. Тому воно залишається актуальним і важливим напрямком досліджень в галузі публічного управління.

Проблематика реформування системи публічного управління визначила низку проблем сучасних моделей реформування публічного управління та, крім того, проблеми розвитку національної моделі публічного управління. Варто погодитися з В. Титаренко у тому, що «вивчення проблем розвитку публічного управління дуже популярне у розвинутих країнах світу. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій і сьогодні» [167].

Розгляд нинішніх державно-правових тенденцій розвитку системи публічного управління вказує на переважання трьох головних та взаємопов'язаних напрямів. «перший – адміністративно-правове

вдосконалення державного апарату на засадах системного та комплексного підходів, адже цілісність держави може забезпечуватися лише через цілісність організації та функціонування її апарату. Другий напрям полягає у зміцненні механізмів публічного управління через удосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади. Третій напрям – подальше оновлення адміністративних правил і процедур державно-службової діяльності з метою підтримання внутрішньої безпеки держави» [20].

На думку О. Мельниченко, нині «одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг. Відповідно, система державного управління має змінити свою парадигму в бік публічного управління». При цьому основною метою такої зміни є «наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб'єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією» [106].

Погоджуючись з науковцями, зазначимо, що «впровадження менеджеристських засад в управління дозволяє, як показує практика, здійснювати:

- правовий контроль за діяльністю будь-якого чиновника (на
- відповідність його дій закону),
- фінансовий контроль (в частині використання бюджетних коштів),
- демократичний контроль (на предмет взаємодії з громадянами та
- громадськими об'єднаннями),
- етичний контроль (на відповідність дій і вчинків етичним нормам)» [7].

Тобто, публічним управлінням є оптимальне використання ресурсів з метою досягнення головних цілей публічної політики. Розглянемо деякі підходи науковців до розуміння сутності публічного управління. Так, у програмі розвитку ООН використовується визначення, котре рекомендував науковець з Америки Джей М. Шавріц в Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [37]. К. Поллітт, професор з публічного управління, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися в таких основних значеннях: «діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів публічної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур» [202]. Автор стверджує, що термін «публічне управління може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів публічної влади;
- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур» [202].

На думку О. Базарної, «публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики» [14]. Г. Букерт, один з нинішніх дослідників публічного управління, акцентує увагу на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [15]. Так, Г. Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським

суспільством» [198]. На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління – це діяльність органів публічного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [153].

На думку Т. Семенчука «публічне управління - взаємодія органів публічної влади із суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій з метою забезпечення соціально-політичного ефекту» [160]. Н. Гавловська вважає, що «поняття публічне управління – це система управлінських підходів і технологій макро- та мезорівня, що забезпечує реалізацію функцій державних інституцій та налагоджує їх взаємодію із суспільством» [32]. В. Куйбіда розуміє, що «публічне управління – це управління, яке здійснюється організованою громадськістю та представниками народу – інститутами громадянського суспільства та інститутами держави» [87].

На думку Ю. Шарова, «в європейському дискурсі поняття «публічне управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб’єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [187].

У свою чергу Р. Мельник зазначає, що «категорія публічне управління є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітко визначення. На його думку, публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади» [104]. Тоді як професор С. Чернов визначає публічне управління як «організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль» [186].

Зважаючи на те, що будь-яке управління здійснюється через використання механізмів управління, то, зважаючи на визначення публічного управління, досліджуватимемо механізм публічного управління як комплекс механізмів публічного управління, механізмів управління органів місцевого самоврядування (механізми самоврядування) та, крім того, механізмів участі громадськості в управлінні.

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, механізм визначено найбільш часто як «внутрішню побудову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких формується певне фізичне, хімічне та інше явище» [29]. В науковій школі Національної академії публічного управління при Президентові України механізмами називають «способи розв'язання суперечностей явища чи певного процесу в публічному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [58].

Водночас існує багато й авторських понять. Так, Р. Рудніцька визначає «механізм як штучно створену складову системи, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів й інструментів державного впливу на об'єкт управління» [158]. Як слушно зазначає О. Бобровська, «хоча поняття «механізм» уперше використане в технічних науках як внутрішній устрій машини, який приводить

її в дію, сьогодні воно широко використовується в науці публічного управління, економічних і соціальних науках, у соціальних і гуманітарних сферах» [23]. У контексті територіального управління О. Амосов зазначає, що «механізмом є сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району» [8].

Науковець О. Білик механізм публічного управління визначає як «оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Також він зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що сукупно створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом та окремих регіонів, громад. Посилення ступеня публічності публічного управління ринковою економікою забезпечить ефективну взаємодію механізмів державного і ринкового регулювання, сприятиме формуванню конкретних заходів публічного управління процесом економічного розвитку, надасть більшої соціальної спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню» [21].

О. Оболенський та О. Борисевич визначають механізм публічного управління як «систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Також учені відзначають, що до специфічних рис публічного управління належить механізм контролю суспільства над усіма органами публічної влади і органами місцевого самоврядування, якого не має публічне управління» [121]. А. Ліпенцев та О. Поляк доводять, що «механізм публічного управління – це штучно створена система засобів впливу та

взаємодії суб'єктів та об'єкта управління» [92] публічної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Отже, можемо зробити висновок, що в наукових джерелах активно розглядається питання стосовно трактування механізму публічного управління, й це спричинено такими факторами, як ототожнення з механізмом публічного управління та, крім того, невідповідністю осмислення самого терміну «механізм», зокрема зіставлення його з поняттями «інструмент», «знаряддя», проте це неправильно, оскільки вони вважаються компонентами механізму. Механізми публічного управління – невід'ємні компоненти системи публічного управління, оскільки саме від них залежить вплив на фактори, від котрих залежить функціонування суб'єктів системи, а також їхня результативність. Зважаючи на те, що система публічного управління орієнтована на якнайширше залучення громадськості й задоволення її запитів, то і переважне число механізмів публічного управління націлено якраз на досягнення подібних цілей.

Світова економічна криза продемонструвала, що заради досконалості управління й введення найрезультативніших заходів стосовно реалізації показників соціально-економічного розвитку, зважаючи на всі зовнішні й внутрішні умови, потрібно розв'язувати проблемні питання публічного контролю, через це, аби окреслити стратегічні вектори розвитку публічного контролю, потрібно починати із власне природи контролю, його суті й різновидів.

Функція контролю – неодмінна з-поміж головних функцій публічного управління. Однак їй може бути властиве неоднакове змістовне наповнення, а, значить, і роль. Наразі завдання України – об'єктивне, раціональне формулювання цього змісту функції контролю. Водночас важливу роль відіграє зважання на рекомендації міжнародних інституцій та інтеграційних об'єднань, котрі запропонували визначення поняття «контроль», зауважуючи на його публічності. Україна як відносно молода держава теж має обов'язково зважати на ці рекомендації, й вона вже на шляху їх впровадження.

У популярній юридичній енциклопедії контроль пояснюється як «систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів» [137].

В економічній науці, а саме в дослідженнях Л. Гуцаленко, контроль вивчався з різних точок зору: «як функція управління, як метод пізнання економічних явищ, як наука. Багатоаспектність цього поняття зумовлена тим, що теоретичне обґрунтування економічного змісту контролю ґрунтується на теорії пізнання та діалектиці» [45]. Т. Бутинець характеризує контроль як «економічний інструмент впливу на процес господарювання, виявлення небажаних відхилень у бізнесовій діяльності, збереженні майна власника, одержання максимально можливого прибутку та об'єктивного його розподілу» [28]. Г. Кірейцев стверджував, що «контроль має розглядатись як багатозначне явище, як функція менеджменту і функція обліку, включаючи функцію узгодження діяльності об'єктів підприємництва» [69]. Свого часу О. Шевчук, вивчаючи з етимологічного погляду термін «controle», з'ясував, що «його слід тлумачити як порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень» [190].

Згідно з теорією управління, контроль вивчається як явище, функція, процес і система. Таких висновків можливо дійти, розглянувши праці О. Сушинського, здійсненими ним у своїй монографії. Науковець визначив контроль як «функцію, яку виконує та чи інша інституція з метою відновлення, встановлення, констатування та спрямовування суспільних процесів» [166]. З дослідження стає зрозумілим, що «контроль є владною функцією, що дає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспектах, хоча сам контроль поділяється на владний та соціальний» [166]. Подібний поділ виконано, зважаючи на суб'єктивний склад реалізації контролю, зокрема

органів влади й суспільства. Досліджуючи контроль як явище, автор формулює таке його визначення: «контроль як явище є сукупністю інститутів, спрямованих на відновлення, встановлення, констатування та спрямування актів усіх інституцій соціуму відповідно до програми розвитку (мається на увазі до інтересів людини, громади та суспільства загалом)» [166]. Варто зазначити, що на думку автора, «поняття «система інститутів контролю у сфері публічної влади (публічної влади, місцевого самоврядування)» та «система інституцій (органів публічного контролю, органів контролю і місцевому самоврядуванні) контролю» не тотожні, оскільки поняття «інститути контролю» ширше від поняття «інституції (чи органи) контролю»» [166]. Як слушно зазначають вітчизняні науковці, «контроль – невід’ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення» [30].

В даному контексті варто зауважити, що існує вузькоспеціальне визначення терміну «контроль», відповідно до якого це «аналітична функція управління, що полягає у порівнянні величини контрольного параметра із заданою парадигмою, виявленні відхилень від програми або як елемент управління економічними об’єктами і процесами з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами» [57]. В своєму дослідженні В. Піхоцький також виходить з того, що «контроль – неодмінна складова управлінського процесу, без якої управління не відбувається, він забезпечує зворотний зв’язок у процесі, надає інформацію про стан досліджуваного явища чи процесу, дає змогу усувати порушення і запобігати їм. Контроль не є самоціллю, не існує сам по собі, не може здійснюватися хаотично, довільно, безпредметно» [133].

М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, автори популярного підручника «Основи менеджменту», наголошують на тому, що «процес контролю – це діяльність об’єднаних у певну структуру суб’єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямована на

досягнення найбільш ефективним способом поставлених цілей шляхом організації певних завдань і застосування відповідних принципів, методів, технічних засобів і технології контролю» [108]. На думку В. Малиновського, «контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установа критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв» [98].

За визначенням Л. Пісьмаченко, «контроль здебільшого сприймається як негативна діяльність, орієнтована на окремі сторони об'єкта; має епізодичний характер; спрямований в минуле, оцінює завершену діяльність; не враховує психологічний фактор об'єктів, що перевіряються, їх реакцію; виконується допоміжним персоналом апарату управління; не має регулярних зворотних зв'язків з об'єктом управління; використовує приблизні оцінки та узагальнюючі вимірники; не відповідає вимогам інтенсивного господарювання» [132].

Зауважимо, що контроль вважається вагомою функцією публічної влади, формою впливу суспільства, мешканців на роботу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів державного управління стосовно налагодження реалізації норм права, втілення суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. Не випадково Т. В. Наливайко зазначає, що «контроль – це свідомо діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки» [113].

На думку Т. Єдинака, «функціонування публічного контролю є предметом дослідження юридичної, економічної та інших наук. Підходи до визначення поняття «контроль» завжди були різноманітними. У своїх працях науковці характеризують його як форму або вид діяльності, принцип, функцію» [60]. В. Гарашук, розглядаючи контроль як особливу функцію публічного управління, зазначає, що «контроль – це «перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення,

відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [34]. Він вважає, в змісті поняття «контроль», крім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», існує ще один зміст цієї категорії, а саме протидія чомусь небажаному. У свою чергу, В. Шестак визначає публічний контроль як «самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результатів заходів реагування в унормованому порядку» [191].

Окремої уваги потребує вивчення питань контролю в органах місцевого самоврядування у працях В. Борденюка. Він зосереджується на значущості контролю в місцевому самоврядуванні й зауважує, що «він може розглядатись як одна з основних сторін соціального призначення органів місцевого самоврядування, як функція, як елемент управління, об'єктивно властивий усім органам місцевого самоврядування, оскільки вся їх діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістом є управлінською, що передбачає прийняття управлінських рішень, організацію виконання та його контроль» [25]. В. Борденюк наголошує на тому, що «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України» [25]. За визначенням науковця, «контроль у місцевому самоврядуванні «являє собою систему спостереження, перевірки виконання та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій вимогам, встановленим законами України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі рішенням органів місцевого самоврядування» [25].

Суттєвий внесок у визначення суті поняття контролю здійснила Л. Дікань, котра в своїй монографії сконцентрувала визначення великої кількості авторів та, крім того, тлумачення словників. Всі визначення вона

згрупувала та класифікувала за підходами. Визначено 5 підходів, відповідно до котрих контролем є:

- 1) «певний нагляд або спостереження;
- 2) замір та аналіз виконання планів;
- 3) повторне повернення до раніше розглянутого поняття;
- 4) протистояння документальним твердженням, тобто свідомої протидії тієї інформації, що міститься в документації суб'єкта господарювання, який перевіряється;
- 5) принцип, стадія процесу, або елемент управління» [181].

Як вважає Л. В. Дікань, «загальне визначення поняття «контроль» слід розглядати як систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів» [181].

Трохи інше за змістом поняття публічного контролю пропонує Т. Маматова. Вона рекомендує його трикомпонентне тлумачення:

- 1) «публічний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);
- 2) публічний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;
- 3) публічний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища)» [99].

Отже, аналіз підходів до визначення сутності терміну «контроль» демонструє різноманітні погляди дослідників у цій галузі. У науковій літературі існує значна кількість різних означень контролю, однак, на нашу

думку, можна виділити три основні концепції щодо інтерпретації сутності цього поняття:

- як складова (елемент) управління;
- як функція управління;
- як система спостереження та перевірки.

Дамо більш детальну характеристику кожному з названих підходів. Якщо досліджувати контроль як складову (елемент) управління, то він зводиться до нагляду за об'єктом задля перевірки того, наскільки відповідає стан об'єкта потрібному й бажаному, встановленому законами, положеннями, інструкціями, а також іншою нормативною документацією та програмами, договорами, планами, проектами та ін.

Крім того, контроль є однією з головних функцій управління, завершальний етап управлінського процесу. Через нього здійснюється зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління. Отже, контролем є функція управління, система прав, обов'язків та дій уповноважених осіб щодо перевірки додержання суб'єктом управління ухвалених рішень чи оцінювання виконаних керованим суб'єктом операцій стосовно додержання інтересів суб'єкта, що здійснює керування.

Згідно з третім підходом, контролем є систематичне спостереження та здійснення перевірки процедури функціонування певного об'єкта. Він виконується заради оцінювання обумовленості та результативності ухвалених управлінських рішень та ефектів їх реалізації, встановлення відхилень від цих рішень, ліквідація негативних явищ та, за потреби, надання відомостей про них компетентним органам.

Розгляд останніх публікацій наукового характеру та нормативно-правових актів дозволив говорити про те, що нинішній стан введення, а в перспективі також розвитку механізму публічного контролю здійснюється, з одного боку, в рамках цілісної системи контролю. Зазначене свідчить, що публічному контролю властиві ознаки як від системи контролю, так і власні. А з другого – зі зважанням на характер перетворення публічної влади.

Безперечно, можливо впевнено зазначати про те, що останні процеси для неї властиві ще з часу, відколи проголошено незалежність. Проте все таки значні якісні зміни публічної влади (не кількісні стосовно скорочення чи зростання кількості міністерств) проходять в Україні впродовж останніх років. З огляду на цю підставу ми переконані, що потрібно деталізувати ознаки змістовної диференціації понять контроль у публічному управлінні, система контролю, публічний контроль, механізм публічного контролю, і, таким чином, вектори його дії й розвитку (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Змістовна диференціація понять у сфері контролю як функції
публічного управління

№ з/п	Назва терміно-конструкції	Змістовне наповнення терміноконструкції
1.	Контроль у публічному управлінні	Це основна функція публічного управління, що передбачає регулярне здійснення моніторингу, збору й аналізу інформації на всіх етапах управлінської діяльності (починаючи з планування), а за необхідності корегування прийнятих управлінських рішень з метою забезпечення належного функціонування та розвитку об'єкта публічного управління [59].
2.	Система контролю	Це сукупність функціональних напрямків управління внутрішнім середовищем певним об'єктом, що може бути представлений адміністративно-територіальною одиницею, установою, організацією, сферу суспільної життєдіяльності, суспільними відносинами тощо, яке (управління) спрямоване на забезпечення тривалого успішного функціонування цього об'єкта шляхом проведення спостереження за негативними відхиленнями в його функціонуванні та координації їх усунення. Під час взаємодії із внутрішнім середовищем концепція системи контролю передбачає орієнтацію на всіх зацікавлених осіб (стейкхолдерів), тобто задоволення інтересів однієї групи учасників не повинно завдавати шкоди іншим. До цих стейкхолдерів віднесено публічні інституції, що типологізовані на державні та самоврядні (представлені органами місцевого самоврядування, представниками громадянського суспільства та ін.) [1523].
3.	Публічний контроль	Це різновид контролю, ключовим стейкхолдером якого є публічні інституції, що реалізують інституціоналізовану спеціальним чином діяльність з надання послуг на основі проведення контрольної аналітики за результатами моніторингу й визначення значущості відхилень від установлених стандартів і вимог, а також з реалізації коригувальних дій для вдосконалення процесу з використанням наявних управлінських повноважень [1523].

4.	Механізм публічного контролю	Це форма вияву системи публічного контролю, покликана забезпечити приведення у рух її статичних елементів (мети, завдань, принципів, функцій, форм, методів, інструментів тощо) [134].
5.	Функціонування механізму публічного контролю (МПК)	Це кількісні зміни під час реалізації МПК, покликані забезпечити становлення МПК як багатогранне правове явище, що відображає управлінський аспект функціонування публічних інституцій (органів державної влади та самоврядних інституцій), об'єднуючи різні види і форми перевірконої діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення [1523].
6.	Розвиток механізму публічного контролю (МПК)	Це якісні зміни під час реалізації МПК, покликані забезпечити його розвиток на основі сталого функціонування (див. визначення функціонування МПК)

Джерело: розроблено за матеріалами [125].

Таким чином, усі рекомендовані тлумачення терміну «механізм» прямо свідчать про їхню націленість на те, щоб досягти відповідної мети, впровадити цілі управління, управлінські рішення, реалізувати цілеспрямовані трансформації.

Проаналізувавши основні підходи науковців до розуміння сутності базових понять даного дослідження, пропонуємо під *механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади розуміти комплекс інструментів, процесів та процедур, спрямованих на забезпечення відкритості, прозорості, відповідальності та демократичної участі всіх суб'єктів публічного управління, враховуючи такі основні аспекти сучасного етапу розвитку держави, як глобалізація, цифрова трансформація, поширення дезінформації та кіберзагроз, залучення громадськості до управлінських процесів*. Наведене визначення, на нашу думку, є більш актуальним, оскільки враховує сучасні проблеми та завдання, які стали важливими на сьогоднішній день:

1. Цифрова трансформація. Сучасні механізми контролю повинні враховувати вплив технологій і цифрових інструментів на державну владу та її відносини з громадянами. Це включає в себе застосування електронного уряду, відкриті дані та інші інновації, що полегшують спілкування та контроль.

2. Захист від дезінформації та кіберзагроз. Сучасні механізми контролю повинні бути спроможні виявляти та протидіяти дезінформації, кібератакам та іншим загрозам, які можуть спотворювати демократичний процес та впливати на рішення публічної влади.

3. Глобалізація і міжнародна співпраця. Сучасна система публічної влади повинна бути пристосована до глобальних викликів та враховувати вплив міжнародних структур та угод на національні рішення.

4. Участь громадськості: Визначення враховує активну участь громадськості в процесах контролю та прийняття рішень через механізми, такі як громадянські форуми, громадянські референдуми та інші форми громадянської участі.

Це визначення враховує більш широкий контекст і важливі аспекти сучасного управління та контролю в системі публічної влади, які не були настільки актуальними у минулому.

Публічний контроль впливає із сутності влади і держави та, як будь-який елемент цих категорій, має своє місце в публічному управлінні, що визначається функціями публічного управління, метою та ієрархією публічної влади. У системі функцій публічного управління місце контролю можна зобразити графічно (рис. 1.1).

Отже, в публічному управлінні контроль тісно пов'язаний із рештою функцій управління, однак його характер стосовно решти функцій зводиться до того, що він розрахований для оцінювання відповідності виконання цих функцій завданням, що визначені управлінню. Так, «контроль забезпечує точність і конкретність управління та його відповідність прийнятим рішенням. Завдяки контролю на кожному окремому етапі управлінського процесу суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. Отримуючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативно втрутитися, обрати

інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам» [60].

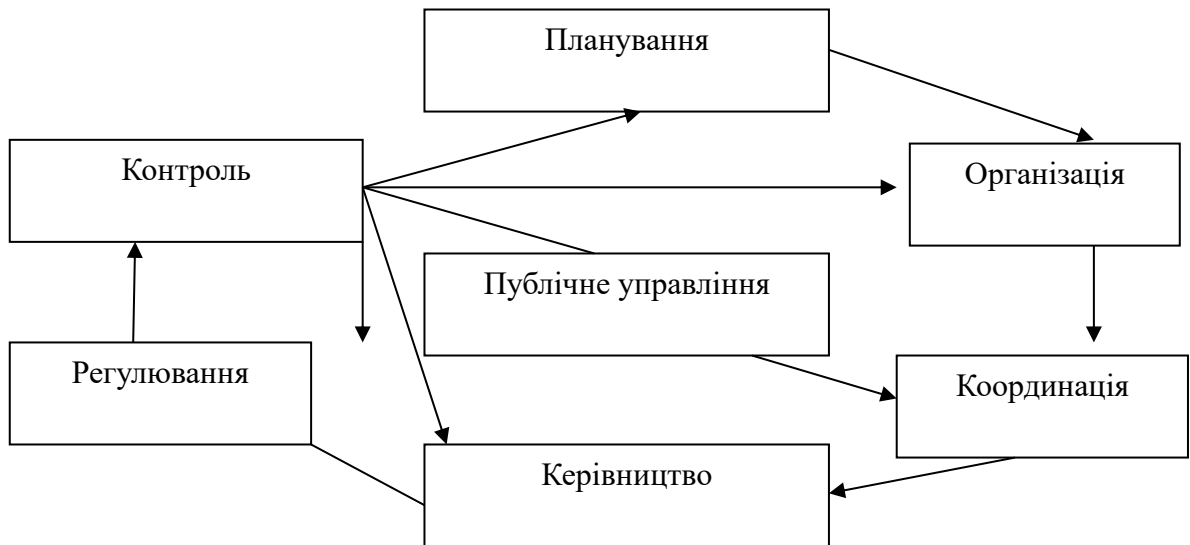


Рис. 1.1. Місце контролю в системі функцій публічного управління

Джерело: розроблено за матеріалами [60].

В публічному управлінні об'єктом є всі аспекти функціонування держави та її органів, включаючи вироблення та реалізацію політики, взаємодію з громадянами, а також забезпечення відкритості, прозорості та відповідальності. Забезпечення контролю в системі публічної влади через публічне управління може включати в себе такі аспекти:

1. Розробка політики контролю. Управління розробляє стратегії та політику забезпечення контролю в системі публічної влади, встановлює нормативну базу та створює інструменти для контролю.

2. Створення структур і органів контролю. Управління може створювати спеціальні органи, комісії або служби, які відповідають за проведення контролю за діяльністю публічних органів.

3. Фінансування та ресурси. Управління визначає фінансові та інші ресурси, необхідні для ефективного забезпечення контролю в системі публічної влади.

4. Забезпечення відкритості та доступу до інформації. Управління сприяє створенню механізмів для забезпечення громадського доступу до інформації про діяльність органів влади, включаючи відкриті дані.

5. Сприяння громадській участі. Управління може розвивати і підтримувати ініціативи громадської участі, такі як громадські слухання та консультації з громадянами.

6. Моніторинг і оцінка ефективності контролю. Управління проводить моніторинг і оцінку результатів контролю та вживає заходів для покращення його ефективності.

7. Реагування на порушення та корупцію. Управління реагує на виявлені порушення та випадки корупції в системі публічної влади, вживаючи заходів для їх запобігання та припинення.

Забезпечення контролю в системі публічної влади є важливою складовою публічного управління, оскільки воно допомагає забезпечити відповідальність та довіру до органів влади в сучасних демократичних суспільствах.

Отже, підсумовуючи усе вищесказане зауважимо, що контроль можливо вважати не лише головною функцією публічного управління, а також відповідною формою управлінської діяльності з метою функціонування всієї системи, механізмом оцінювання ухвалених управлінських рішень. Він дозволяє не тільки здійснювати корегування управлінської діяльності, а також допомагає прогнозувати перспективи наступного розвитку й досягнення певного ефекту.

1.2. Класифікація управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади

Необхідність у виділенні типів контролю в демократичній країні спричинена рядом факторів: по-перше, контроль виконується різними суб'єктами, в яких різний правовий статус, різна кількість компетенції, форми

та методи роботи; по-друге, контроль проводиться стосовно об'єктів, котрі, крім того, вважаються різними за своїм правовим статусом, за зв'язками з контрольним органом, вектором діяльності. Систематизація контролю дає змогу визначити реальну вагу й функціональне призначення того або іншого органу в проведенні контролю на рівні держави, конкретно окреслити його контрольні повноваження.

Традиційно «контроль розглядається в двох основних видах: державний та недержавний (хоча певний контроль може мати подвійну природу, виступаючи одночасно і як державний, і як громадський» [17, с. 17]). У сукупності вони утворюють соціальний контроль. Так, «природа соціального контролю в демократичній правовій державі полягає в дуалізмі громадянського суспільства і державної влади, народного та державного суверенітетів, а здійснюється він через систему поділу влади за допомогою механізму стримувань і противаг» [35, с. 46].

Співвідношення громадського, державного та міжнародного контролю передбачає прямий зв'язок із загальними особливостями держави як тоталітарної або демократичної. В державі з тоталітарним режимом не просто переважає контроль держави над суспільством, а наявний тотальний державний контроль стосовно сфер як публічного, так і приватного життя. Після того, як розпався СРСР, в розвитку України як демократичної держави на тлі пострадянського, перехідного етапу логічно виникла загальна тенденція: від тотального контролю держави над суспільством до підконтрольності держави суспільству.

Для переважної частини суб'єктів контролю він «не є основною діяльністю і притаманний як невід'ємна частина управлінської діяльності, а отже, є супровідною (похідною) функцією основної діяльності суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування (похідний контроль). Для інших - контроль є основною функцією, яку держава уповноважила їх здійснювати, визначивши і закріпивши в нормативно-правових актах обсяг і сферу здійснення контрольної діяльності (первісний контроль). Тому при визначенні

системи державного контролю у сфері виконавчої влади виходять зі здійснення її усіма органами державного управління загальної і спеціальної компетенції у межах їх повноважень» [10, с. 21]. Зокрема, до органів первісного контролю можливо зарахувати Рахункову палату України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та ін., до похідного – міністерство чи міську раду.

На наш погляд, механізми забезпечення контролю в системі публічної влади можна класифікувати за такими основними критеріями, з метою врахування різних аспектів забезпечення контролю:

1. За органами, які забезпечують контроль:

– законодавчі органи (парламент, де законодавча влада розглядає та приймає закони, які визначають правила та стандарти контролю);

– виконавчі органи (уряд та відомства виконавчої влади, які відповідають за виконання законів та політик, і контролюють виконання ними);

– судові органи (суди, які вирішують конфлікти та спори, пов'язані з контролем, і роблять рішення на підставі закону).

2. За сферою дії:

– внутрішній (коли контроль щодо себе здійснює сама влада);

– зовнішній (коли контроль здійснюється безпосередньо інститутами громадянського суспільства і міжнародною спільнотою).

3. За суб'єктами контролю:

– відомчий (контроль, який здійснюється органами або структурами, що належать до одного відомства або сфери діяльності, він обмежений в рамках компетенції цього відомства і стосується питань, що належать до його відповідальності);

– міжвідомчий (контроль, який здійснюють спільно два або більше відомств або структури, він виникає тоді, коли справи або завдання перетинають сфери компетенції різних відомств і вимагають спільних зусиль для ефективного контролю);

– надвідомчий (контроль, який здійснюється незалежними органами або структурами, які не належать до жодного відомства, над різними сферами діяльності, він зазвичай спрямований на забезпечення нейтральності та об'єктивності контролю, особливо там, де може бути конфлікт інтересів між відомствами чи структурами).

4. За областями контролю:

- фінансовий контроль (спостереження та аналіз фінансової діяльності державних та недержавних суб'єктів);
- процесуальний контроль (контроль за виконанням процедур та процесів у владних структурах);
- етичний контроль (визначення та впровадження етичних норм та стандартів у державних та громадських організаціях).

5. За методами та інструментами контролю:

- аудит (систематична перевірка фінансів та діяльності з метою виявлення недоліків та порушень);
- інспекція (перевірка діяльності та умов діяльності організацій на відповідність стандартам та правилам);
- звітність (зобов'язання організацій надавати інформацію щодо своєї діяльності публіці та контролюючим органам).

6. За часом проведення контролю:

- попередній контроль (перед початком діяльності або прийняттям рішень);
- поточний контроль (під час здійснення діяльності або виконання програм);
- наступний контроль (Після завершення діяльності або програми).

7. За засобами контролю:

- інформаційний контроль (моніторинг інформаційних потоків та даних для виявлення порушень та аналізу діяльності);

– технологічний контроль (використання сучасних технологій, таких як Інтернет, штучний інтелект, для автоматизації та покращення контролю).

8. За масштабом контролю:

– макроконтроль (контроль на рівні держави або широких секторів господарства);

– мікроконтроль (контроль на рівні конкретних організацій, проектів або окремих справ).

9. За рівнем доступу до інформації:

– публічний контроль (контроль, який доступний для громадськості, включаючи ЗМІ та громадські організації);

– приватний контроль (контроль, який проводять конкретні структури або особи з обмеженим доступом до інформації).

10. За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу:

– безпосередній (вид контролю, при якому контролери (особи або органи, що здійснюють контроль) безпосередньо втручаються в операційну діяльність підконтрольної структури, або проводять спеціальні перевірки та дії для перевірки її діяльності);

– опосередкований (вид контролю, при якому контролери не безпосередньо втручаються в операційну діяльність підконтрольної структури, але використовують різні методи та інструменти для оцінки та моніторингу її діяльності).

Ця класифікація допомагає зрозуміти різні аспекти забезпечення контролю в системі публічної влади та надає основу для розвитку систем контролю та нагляду для більшої відкритості, відповідальності та ефективності управління.

За органами, які забезпечують контроль, можна провести більш детальний розгляд наступним чином:

1. Законодавчі органи. Ця категорія включає в себе парламент або інший законодавчий орган, де законодавча влада розглядає та приймає закони,

які визначають правила, стандарти та процедури контролю. Законодавчі органи встановлюють основи законодавчого контролю, визначаючи обсяг та характер контрольних заходів, які мають бути здійснені.

2. Виконавчі органи. Ця категорія включає уряд та відомства виконавчої влади, які відповідають за виконання законів та політик, прийнятих законодавчими органами. Вони контролюють виконання законів та регулюють діяльність громадян, підприємств і інших суб'єктів у відповідності до прийнятих норм. Виконавчі органи включають в себе міністерства, відомства, комітети та інші урядові структури.

3. Судові органи. Ця категорія включає в себе суди, які вирішують конфлікти та спори, пов'язані з контролем, і приймають рішення на підставі закону. Судові органи відповідають за вирішення справ, пов'язаних з порушенням законодавства та правопорушеннями. Вони можуть бути судами загальної юрисдикції або спеціалізованими судами, залежно від характеру справи.

Ця деталізація допомагає краще розуміти, які конкретні органи включені в процес контролю та яку роль вони відіграють у забезпеченні дотримання законів і стандартів. Кожен з цих органів має свої функції та обов'язки у системі контролю в рамках правового устрою держави.

Розглядаючи наступну ознаку, слід відзначити, що контроль над владою відбувається на двох рівнях: внутрішньому, коли сама влада контролює свою діяльність, і зовнішньому, коли контроль здійснюється з боку громадських організацій та міжнародного співтовариства. Цей поділ дозволяє розглядати контроль як внутрішній і зовнішній. Слід відзначити, що цей поділ контролю на два види є загальним для всього контролю. У науці існують дві основні форми контролю: зовнішній і внутрішній.

Перший вид контролю - зовнішній контроль - це сукупність механізмів, які регулюють діяльність об'єкта контролю. Зовнішній контроль може бути формальним і неформальним. Формальний контроль ґрунтується на інструкціях, розпорядженнях, нормах і нормативних актах, в той час як

неформальний контроль базується на реакціях оточення. Крім того, зовнішній контроль можна додатково систематизувати відповідно до різноманітних підстав. А саме «залежно від суб'єктів здійснення зовнішнього контролю це може бути контроль з боку різних інститутів громадянського суспільства - засобів масової інформації, політичних партій, професійних спілок, громадських організацій тощо (громадський контроль) та контроль з боку міжнародних контрольних інстанцій (міжнародний контроль)» [79].

Другий вид контролю - внутрішній контроль - це самоконтроль об'єкта контролю, спрямований на відповідність власної поведінки нормам. Ця форма передбачає інтеріоризацію норм і цінностей, тобто об'єкт контролю вже не розглядає контролера як щось зовнішнє. Такий контроль є більш ефективним у сучасних умовах, оскільки відображає відповідальність самого суб'єкта діяльності. Для успішного функціонування цієї форми контролю в суспільстві важлива система норм і цінностей. Внутрішній контроль може поділятися на концентрований контроль (який включає контроль в межах одного органу і контроль в межах однієї гілки влади) і деконцентрований контроль (коли контроль над конкретним органом влади здійснює інший орган влади).

Зазначені форми контролю можна також включити до іншої класифікації, не порушуючи їхніх функціональних зв'язків. З цієї точки зору, за суб'єктом (зовнішнім або внутрішнім) у сфері державного контролю можна визначити наступні категорії:

1. Наднаціональний (наддержавний) контроль. контроль, який здійснюється міжнародними організаціями або державами наднаціонального рівня для визначення відповідності держави міжнародним стандартам і обов'язкам.

2. Національний (внутрішньодержавний) контроль – контроль, який здійснюється в межах самої держави і включає наступні підкатегорії:

- а) Громадський контроль, що здійснюється громадськими організаціями та громадянами з метою відстеження діяльності владних структур та впливу на неї.

б) Контроль суб'єктів місцевого самоврядування, що спрямований на оцінку діяльності місцевих органів влади та їх відповідність законам і вимогам.

с) Державний контроль – здійснюється офіційними державними органами для нагляду за виконанням законів та регулювання державної діяльності.

Ця альтернативна класифікація враховує суб'єктний аспект контролю, дозволяючи більш детально аналізувати, хто здійснює контроль і над якими об'єктами.

Розглядаючи класифікацію механізмів забезпечення контролю за суб'єктами контролю, варто зауважити, що характерною особливістю відомчого контролю вважається та, що відповідно до його наслідків, в разі існування підстав, до винних у порушенні чинного законодавства осіб застосовують заходи адміністративного примусу у формі дисциплінарних стягнень. Таке право, відповідно до діючого законодавства, визначається лише органу відомчого контролю.

Суть міжвідомчого контролю зводиться до того, що органи міжгалузевої компетенції, визначаючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств, установ та організацій вимоги, стежать за їхньою реалізацією. На противагу відомчому, що проводиться контролюючою організацією однієї з підконтрольних відомчої належності, міжвідомчий контроль здійснюється органами іншої відомчої належності. Його існування спричинене потребою гарантувати єдине й одноманітне розв'язання комплексних завдань, що мають відношення до низки сфер, в межах всієї держави. Перелік питань, котрий дозволено перевіряти такому органу, дуже малий, спеціалізований, поєднаний з фаховими завданнями, що йому надані. Орган міжвідомчого контролю здійснює дослідження втілення певної функції об'єкта контролю. Приміром, Державний комітет статистики проводить контроль лише порядку організації і ведення статистичної звітності різного роду міністерствами, державними комітетами й відомствами, не здійснюючи

втручання в решту функціональних повноважень підконтрольної структури. Головне контрольно-ревізійне управління контролює, як міністерства, державні комітети й відомства використовують фінанси, матеріальні цінності, здійснює контроль заходів щодо їх збереження, стану та достовірності бухгалтерської звітності, не втручаючись у функціональні повноваження підконтрольного органу стосовно решти питань. Ми вважаємо, до міжвідомчого контролю варто зарахувати контроль з боку міністерств, державних комітетів, служб, інших відомств, а також їхніх структурних підрозділів, які наділені міжвідомчими повноваженнями (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація тощо), різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежна, автомобільна, по контролю за цінами та інші). Останні в структурному контексті належать до складу певного міністерства, державного комітету чи центрального органу спеціальної компетенції, посадовим особам зазначених органів теж дозволено давати неодмінні до реалізації вказівки посадовцям тих органів, що не вважаються їхніми підрозділами, іншими словами, органам іншої відомчої належності та, крім того, усім іншим органам адміністративної юрисдикції, котрі перераховані в Кодексі України про адміністративні правопорушення (Глава 17). Згідно з наданими їм повноваженнями, вони контролюють додержання загальнообов'язкових правил в різноманітних галузях діяльності, а саме промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи тощо. Відповідно до підсумків контролю, названі органи застосовують заходи адміністративного примусу, самостійно накладають адміністративні стягнення, що не дозволено робити органам відомчого контролю. Результатом здійснення міжвідомчого контролю може бути й притягнення правопорушника до кримінальної відповідальності, що допускає змогу застосування до нього дисциплінарного стягнення з боку вищої посадової особи, котра паралельно проводила відомчий контроль.

В наукових джерелах визначають і контроль надвідомчий. Характерна ознака надвідомчого контролю зводиться до того, що він здійснюється за

непідлеглими в адміністративному плані контролюючому суб'єкту органами. Внутрішньовідомчий контроль проводиться прямо на внутрішньому рівні органів однієї системи, а саме контроль в масштабах міністерства, відомства та ін. Внутрішньовідомчий контроль включає всю роботу підконтрольного органу, а система позавідомчого (надвідомчого) контролю найбільш часто формується як вузькоспеціалізована та має відношення до лише якоїсь функції чи певного аспекту функціонування підконтрольної ланки. Внутрішньовідомчий контроль має нерозривний зв'язок із завданнями, визначеними системі відповідного міністерства, відомства, а позавідомчий (надвідомчий) істотним чином спричинений потребою гарантувати розв'язання загальнодержавних завдань та досягнення інтересів загальнодержавного рівня. В секторі державного управління він виконується органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) щодо всіх питань господарського, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва за рамками внутрішньої структури. Надвідомчим (його також визначають як позавідомчий) зазначений контроль вважається тому, що виконується органами над- або позавідомчої компетенції, іншими словами, органами, компетенція котрих – керувати всіма сферами економіки, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва. Характерна ознака надвідомчого контролю – це те, що за його підсумками можливо притягти порушника до дисциплінарної відповідальності, тому що контроль здійснюють посадовці, яким надали право брати підконтрольну особу на роботу, хоч і не до штатів структури, котру очолюють (приміром, директор середньої загальноосвітньої школи приймається на посаду та звільняється з посади згідно зі статтею 20 Закону України “Про освіту” відділом освіти певного виконавчого органу місцевого самоврядування чи місцевої державної адміністрації).

Отже, за підсумками відомчого й надвідомчого контролю (в разі існування підстав) особу можливо притягти до дисциплінарної відповідальності, оскільки перевірки проводять вищі посадові особи, котрі мають право приймати на роботу. Наслідком здійснення міжвідомчого контролю може бути притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Проте можливо натрапити й на систематизації контролю за суб'єктом його проведення, в котрих не дотримуються вимоги єдності критерію класифікації. Так, С. Шестак пропонує класифікацію, виділяючи «за суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта їх контролю) такі види контролю: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль; конституційний контроль; контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини; фінансовий контроль; прокурорський нагляд; контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням виборчих прав громадян; кадровий контроль Вищої ради юстиції; інформаційний контроль Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо» [192, с. 14].

Як видно, в рекомендованій класифікації зазначені форми контролю пересікаються, а значить, зазнають порушення основні вимоги щодо вибору критеріїв поділу явища на види: конституційний контроль не можна виокремити за суб'єктом контрольної діяльності (всі види контролю, які визначено як конституційний механізм організації державної влади, можна назвати конституційними); контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини подано в класифікації у вигляді самостійного виду контролю, хоч в ній окремо зазначається парламентський контроль.

За областями контролю можна провести більш детальний аналіз наступним чином:

1. Фінансовий контроль. Ця область контролю спрямована на спостереження та аналіз фінансової діяльності як державних, так і недержавних суб'єктів. Вона включає в себе наступні аспекти:

а) Державний фінансовий контроль. Органи, відповідні за моніторинг та аудит витрат та прибутків держави, а також ведення бюджету та фінансової політики. Це можуть бути державні служби фінансів, контролю бюджету та податкові органи.

б) Корпоративний фінансовий контроль. Спостереження за фінансовою діяльністю підприємств, компаній та організацій з метою визначення їхньої фінансової стабільності та дотриманням фінансових законів.

2. Процесуальний контроль.: Ця область контролю стосується контролю за виконанням процедур та процесів у владних структурах. Вона включає в себе такі елементи:

а) Адміністративний контроль. Моніторинг виконання адміністративних процедур та обов'язків державних службовців та організацій.

б) Легіслативний контроль. Перевірка відповідності законів, нормативних актів та регулюючих документів у виконавчих органах.

3. Етичний контроль. Ця область контролю спрямована на визначення та впровадження етичних норм та стандартів у державних та громадських організаціях. Вона може включати такі аспекти:

а) Етика в державному управлінні. Визначення етичних правил і норм для державних службовців та державних органів з метою запобігання корупції та зловживань владою.

б) Етика в громадських організаціях. Розробка та впровадження кодексів етики для неприбуткових організацій та громадських об'єднань.

Кожна з цих областей контролю має свої унікальні завдання та методи, спрямовані на забезпечення відповідності нормам, стандартам та законам у відповідних сферах діяльності. Такий розподіл сприяє більш ефективному контролю і забезпечує дотримання важливих принципів управління та етики у суспільстві.

За методами та інструментами контролю можна провести більш детальний розгляд наступним чином:

1. Аудит. Цей метод контролю передбачає систематичну перевірку фінансів та діяльності організацій з метою виявлення недоліків та порушень. Аудит може бути внутрішнім (проводиться власними аудиторами організації) та зовнішнім (проводиться незалежними аудиторськими фірмами або контролюючими органами).

2. Інспекція. Цей метод передбачає перевірку діяльності та умов діяльності організацій на відповідність стандартам та правилам. Інспекція може виконуватися державними органами, спеціальними інспекційними службами або надзвичайно незалежними організаціями, залежно від сфери діяльності.

3. Звітність. Цей інструмент контролю передбачає зобов'язання організацій надавати інформацію щодо своєї діяльності публіці та контролюючим органам. Звітність включає в себе фінансові звіти, щорічні звіти, звіти про виконання планів та інші документи, які дозволяють оцінити діяльність організації та її відповідність нормам та стандартам.

Кожен з цих методів та інструментів має свої особливості та переваги. Вони можуть використовуватися окремо або в комбінації для забезпечення ефективного контролю над діяльністю організацій у різних сферах, включаючи фінансову, процесуальну та етичну області. Такий розподіл допомагає забезпечити більш об'єктивний та комплексний контроль у суспільстві.

Можливим є також поділ на попередній, поточний і наступний (остаточний) контроль. Так, «попередній контроль - це контроль за правильністю або доцільністю прийняття будь-якого рішення (так, відповідно до ст. 151 Конституції України Конституційний Суд за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість). Поточний контроль проводиться в процесі самої оперативної діяльності відповідних органів

незалежно від того, досягнуто чи ні її кінцеві результати (прикладом поточного контролю може бути депутатський запит). Наступний контроль є логічним продовженням поточного. Його метою є перевірка виконання вимог, приписів, указівок контролюючих органів про усунення виявлених порушень. Призначення наступного контролю - довести до логічного завершення процес контролю, забезпечити його дієвість. Наприклад, Конституційний Суд здійснює перевірку конституційності правових актів, що вже набрали чинності» [174, с. 17]. Якщо в процесі поточного контролю застосовується зворотний зв'язок під час здійснення власне робіт з метою досягнення потрібних цілей та розв'язання проблеми, що виникає, раніше того, як це зумовить надзвичайно великі витрати, то в масштабах заключного контролю зворотний зв'язок застосовується після того, як робота здійснена. В той же час можливо, що суб'єкт здійснення попереднього, поточного та подальшого контролю не збігатиметься.

За засобами контролю можна провести більш детальний розгляд наступним чином:

1. Інформаційний контроль. Цей метод контролю базується на моніторингу інформаційних потоків та даних з метою виявлення порушень та аналізу діяльності. Він може включати в себе такі аспекти:

а) Медіа-моніторинг. Систематичний аналіз засобів масової інформації, таких як новинні засоби масової інформації, соціальні мережі, форуми та інтернет-ресурси для виявлення новин, подій або коментарів, що стосуються діяльності об'єкта контролю.

б) Аналітика даних. Використання аналітичних інструментів та методів для обробки великих обсягів даних з метою виявлення тенденцій, аномалій та потенційних проблем.

с) Електронний моніторинг. Використання електронних систем для автоматичного виявлення порушень або невідповідностей, таких як системи виявлення шахрайства або антикорупційні програми.

2. Технологічний контроль. Цей метод контролю використовує сучасні технології, такі як Інтернет, штучний інтелект (ШІ), аналіз даних та інші інноваційні засоби для автоматизації та покращення контролю. До його складу входять такі аспекти:

а) Інтернет-моніторинг. Використання інтернет-ресурсів та інтернет-служб для виявлення інформації, що стосується контрольованого об'єкта.

б) Використання ШІ. Впровадження штучного інтелекту для аналізу даних, виявлення зразків та автоматизації контрольних процесів.

в) Використання додатків та програмного забезпечення для контролю. Розробка та використання спеціалізованих додатків та програм для спрощення та покращення контролю.

Технологічний контроль надає можливість здійснювати більш швидкий, точний та ефективний контроль за різними аспектами діяльності, використовуючи сучасні інструменти та ресурси. Такий підхід допомагає вдосконалювати процес контролю та реагувати на зміни швидко і ефективно.

За масштабом контролю можна провести більш детальний аналіз наступним чином:

1. Макроконтроль. Цей вид контролю спрямований на контроль на рівні держави або на широких секторах господарства. Основні риси макроконтролю включають:

а) Контроль на рівні держави. Макроконтроль передбачає моніторинг інституційних, економічних, політичних та соціальних процесів на рівні всієї держави. Він може бути здійснюваним державними органами, парламентом, а також міжнародними організаціями.

б) Контроль на широких секторах господарства. Макроконтроль включає в себе контроль над ключовими секторами економіки, такими як фінанси, промисловість, енергетика, освіта, охорона здоров'я тощо. Це допомагає визначити загальний стан та напрямки розвитку країни.

2. Мікроконтроль. Цей вид контролю орієнтований на контроль на рівні конкретних організацій, проектів або окремих справ. Основні риси мікроконтролю включають:

а) Контроль на рівні конкретних організацій. Мікроконтроль передбачає моніторинг діяльності окремих підприємств, установ, громадських організацій або інших установ. Це може бути проводимо державними органами, аудиторськими фірмами, надзвичайними комісіями тощо.

б) Контроль на рівні проектів або окремих справ. Мікроконтроль спрямований на оцінку виконання окремих проектів, програм або окремих завдань. Він може включати в себе процеси відстеження, аналізу та звітності з точки зору виконання цих завдань.

Обидва види контролю є важливими для забезпечення ефективного управління та дотримання норм та стандартів на різних рівнях суспільства. Макроконтроль дозволяє оцінити загальний стан держави або сектора господарства, в той час як мікроконтроль дозволяє виявляти індивідуальні проблеми та вдосконалювати діяльність конкретних суб'єктів.

За рівнем доступу до інформації, контроль можна більш детально описати так:

1. Публічний контроль. Цей вид контролю передбачає доступність контрольних механізмів та інформації для громадськості, включаючи ЗМІ (Засоби Масової Інформації) та громадські організації. Основні риси публічного контролю включають:

а) Громадська доступність інформації. Інформація про діяльність організацій, державних структур та проектів загальнодоступна для всіх інтересованих громадян, ЗМІ та громадських організацій.

б) Активна участь громадськості. Громадські організації та активісти можуть вживати заходів для виявлення недоліків, порушень та невідповідностей в діяльності організацій або владних структур.

с) ЗМІ та журналістський контроль. Засоби масової інформації відіграють важливу роль у виявленні та публікації інформації про можливі порушення або недоліки.

2. Приватний контроль. Цей вид контролю передбачає проведення контролю конкретними структурами або особами з обмеженим доступом до інформації. Основні риси приватного контролю включають:

а) Конфіденційність інформації. Контрольні механізми та інформація можуть бути обмеженими та недоступними для громадськості.

б) Внутрішній аудит. Організації можуть здійснювати внутрішні аудити, аудиторські перевірки або саморегуляцію з метою виявлення проблем або невідповідностей.

с) Приватні власники та компанії. Великі корпорації, підприємства або особи можуть вживати заходів для забезпечення внутрішнього контролю та дотримання стандартів.

Ці два види контролю відрізняються за ступенем відкритості та доступності інформації. Публічний контроль сприяє громадському впливу та відкритості, в той час як приватний контроль може бути більш конфіденційним і обмеженим, зазвичай заради комерційної або конфіденційної інформації.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу контроль можна поділити на безпосередній та опосередкований. Безпосереднім контроль називають у тому разі, якщо компетентний орган здійснює пряме втручання в оперативне функціонування підконтрольного органу, змушує його діяти тим або іншим способом (приміром, анулює дію акта, припиняє роботу об'єкта тощо). Опосередкованим вважається контроль, за якого контролюючий орган тільки наголошує на недоліках в підконтрольній структурі, ставить вимогу щодо їх ліквідації, проте сам активних заходів щодо виконання вимог не вживає (приміром, вимоги органу виконавчої влади в секторі охорони праці стосовно ліквідації порушень законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці).

Охарактеризуємо зміст кожного з цих видів контролю:

1. Безпосередній (прямий) контроль – це вид контролю, при якому контролери (особи або органи, що здійснюють контроль) безпосередньо втручаються в операційну діяльність підконтрольної структури, або проводять спеціальні перевірки та дії для перевірки її діяльності. Характеристики:

- контролери мають прямий доступ до інформації та процесів підконтрольної структури;

- контролери можуть видаляти або виправляти помилки та порушення безпосередньо на місці;

- цей вид контролю зазвичай є більш інтенсивним і витратним з точки зору ресурсів та часу.

2. Опосередкований (непрямий) контроль – це вид контролю, при якому контролери не безпосередньо втручаються в операційну діяльність підконтрольної структури, але використовують різні методи та інструменти для оцінки та моніторингу її діяльності. Характеристики:

- контролери можуть використовувати звіти, документи, аналіз та аудит для оцінки діяльності;

- вони можуть рекомендувати зміни та вдосконалення, але не мають безпосередньої влади над процесами;

- опосередкований контроль може бути менш інтенсивним за прямий контроль, але він також може допомогти виявити проблеми та підвищити якість діяльності.

Обираючи між безпосереднім і опосередкованим контролем, органи та структури розробляють стратегії контролю, що відповідають конкретним завданням та ресурсам, які вони мають в своєму розпорядженні.

Крім вищеназваних класифікаційних ознак, іншими прикладами класифікацій контролю можуть бути такі:

- «за ступенем значущості державний контроль може бути ординарним (звичайним), актуальним, екстраординарним;

- за способом реалізації контрольних повноважень - безпосереднім і опосередкованим;
- за кількісним складом суб'єктів контролю - одноособовим і колегіальним;
- за приналежністю контрольних повноважень - власним і делегованим;
- за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта - реальним і формальним;
- за природою простору - таким, котрий у сучасних країнах здійснюється не тільки у фізичному, а й у комп'ютерному (віртуальному) просторі («кіберпросторі») - глобальній інформаційній мережі Інтернет;
- за видом органів щодо способу їх формування державний контроль може поділятися на контроль виборних (представницьких) органів і призначуваних органів;
- за сферами здійснення - податковий, митний, санітарний тощо;
- за результатом оцінки об'єкта - позитивний і негативний» [192, с. 16].

Крім того, «контроль може бути класифікований за характером впливу на об'єкт - превентивний (запобіжний), регулюючий, стимулюючий; за передбачуваністю виконання - плановий, позаплановий; за повнотою охоплення суб'єктів контролю - повний, частковий, наскрізний, тематичний, комплексний; за методами (формами) здійснення - перевірка, аудит, обстеження, економічний аналіз, інвентаризація, ревізія, судово-бухгалтерська експертиза, слідство тощо; за правовою кваліфікацією - правомірний і неправомірний; за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта - реальний і формальний; за стадією дослідження об'єкта - первинний, проміжний, кінцевий; за обсягом охоплення об'єкта дослідженням - загальний або частковий (на думку автора, саме про загальний і частковий контроль іде мова, коли за методом проведення розрізняють такі його види, як суцільний і вибірковий)» [192, с. 11-12]; «за ступенем відкритості: на гласний та негласний» [118, с. 9]; «контроль-інспектування і контроль-схвалення,

горизонтальний контроль - застосовується в межах органів національної влади і між різними органами та вертикальний - контроль, що практикується суб'єктами, які не мають центральної влади, а також глобальний контроль - вся множинність громадян виступає суб'єктом контролю; контроль фактичний і формальний, однонаправлений і двонаправлений, організаційний і функціональний, контроль превентивний і коригуючий, явний і неявний, конституційний і параконституційний, контроль обов'язковий і факультативний; конструктивний і обмежувальний; облігаторний і вказуючий, систематичний і спорадичний; вербальний і формальний, колективний і одноособовий; загальний і одиничний; документальний і інформаційний» [10, с. 96-97], безпосередній і опосередкований.

До того ж «за предметом – контроль результатів, процедур, систем; за підходами - контроль планування, ухвалення рішень, реалізації; за періодом - короткотерміновий і довготерміновий, точковий і постійний, спонтанний або періодичний; за ініціативою - за власною ініціативою чи за чужою (обов'язків за проведенням чи факультативний), автоматичний контроль» [194, с. 265].

Використання різних особливостей класифікації дає змогу здійснити аналіз поняття контролю в широкому значенні й виокремити ознаки та функції і роль таких видів у секторі втілення державної влади.

Зрештою зауважимо, що види контролю здатні пересікатися, «накладатися», проте повністю вони не замінюють один одного. Вони тільки доповнюють відомості, виконують перевірку з погляду того, чи відповідає робота органів публічної влади встановленим напрямкам й ухваленим рішенням, визначеним правилам і правовим нормам. Види контролю функціонують як одна система, утворюючи єдиний механізм.

1.3. Вплив розвитку механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління

Весь час питання контролю викликали інтерес в науковців, що відобразилося в наукових працях. Подібне зацікавлення зрозуміле, тому що прогалини в законодавстві, яке регулює контрольні повноваження відповідних органів, його суперечливість спричиняє недоліки в роботі контролюючих органів, а часом і прямі зловживання з боку посадовців публічних структур. Водночас конкретне окреслення місця та значення контролю в суспільних відносинах, відповідна регламентація контрольної діяльності вже само собою можуть бути гарантією дотримання норм права, значно зменшити напругу у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю.

Нинішні реалії змушують надалі займатися пошуком напрямів перетворення суспільства. Насамперед це має відношення до розвитку й становлення дієвої системи публічного управління, формування організаційної структури системи органів, а також їхньої діяльності. Публічне управління включає всі галузі людської діяльності та виражає складні процеси, які здійснюються як в масштабах національної економіки, так і в певних її територіальних частинах. Основуючись на вимогах, встановлених в Конституції, всі органи публічного управління повинні діяти, спираючись на закон, гарантувати згідно з ним втілення прав та свобод людини і громадянина, суспільних інтересів, виконувати управління в головних галузях суспільного життя. В той же час складність завдань, що розв'язуються системою органів публічного управління, суперечливість обставин, у котрих втілюються ці завдання, обмеженість ресурсів спричиняє інколи критичне ставлення до законності.

Поділяючи думку О. Андрійко, необхідно зазначити, що «контроль, як функція публічного управління, має певні особливості та притаманні йому ознаки. Особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто

фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності. Точніше кажучи, контроль перевіряє і оцінює весь процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність із чинними правовими нормами та прийнятими, згідно з ними, управлінськими рішеннями. Тобто, контроль «перевіряє» здійснення інших функцій управління і органічно пов'язаний з ними. Здійснення контролю на кінцевих етапах управлінської діяльності свідчить, що він є інтегруючим засобом щодо дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій публічного управління» [12, с.167]. Однак наразі щодо складу загальних функцій управління в колі науковців та експертів у сфері теорії управління не існує єдиного погляду. Як відомо, система управлінських функцій може бути організована наступним чином:

1. Прогнозування. Ця функція включає в себе встановлення потенціалу об'єкта управління, його прогнозування у часі та просторі.
2. Програмування. Це визначення стратегій і завдань для подальшого розвитку об'єкта управління.
3. Планування. Планування передбачає розрахунок шляхів і завдань для досягнення цілей розвитку об'єкта, а також визначення необхідних гарантій для їх виконання, включаючи матеріальні, духовні та організаційні аспекти.
4. Організація. Ця функція передбачає впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, а також системи публічного управління загалом, для досягнення завдань, поставлених перед державою.
5. Регулювання. Регулювання включає в себе приведення різних об'єктів управління до єдиного стандарту у виконанні певних завдань.
6. Координація. Ця функція полягає в приведенні у відповідність діяльності різних об'єктів, які працюють над єдиною метою, але не обов'язково пов'язані між собою.
7. Контроль. Контроль включає в себе відстеження процесу діяльності та встановлення реальних витрат і результатів управлінської діяльності, щоб забезпечити її всебічну ефективність.

Ця структура управлінських функцій визначає важливі аспекти управління та дозволяє ефективно координувати та контролювати діяльність організації або держави. Отже, контроль всі теоретики публічного управління вважають як одну з найбільш значущих функцій публічного управління й це їхня кінцева точка зору.

При цьому, «контроль за організаційно-правовою природою необхідно розглядати як систематичну, конструктивну і позитивну діяльність, яка має місце як у сфері регулятивних, так і в сфері правоохоронних відносин, що зумовлено тісним зв'язком контролю з процесом прийняття управлінських рішень» [189, с.28]. Через контроль гарантується вчасне корегування управлінської діяльності, одержання відомостей щодо реального становища справ у секторі публічного управління, встановлення порушень чинного законодавства. З метою проведення контролю та щоб досягти завдань, які визначені йому, значущими вважаються систематичність, черговість, всебічність і гласність, здійснення аналізу його результатів з обов'язковими висновками та реагуванням на встановлені недоліки в діяльності органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб. Якраз завдяки такому підходу до контролю йому забезпечується місце серед головних функцій публічного управління, орієнтованих на зростання результативності публічного управління, координацію управлінської діяльності, а також її ефективність.

Таким чином, контроль – загальна функція управління ще й тому, що він є відповідний вимогам, що встановлюються до загальних функцій, а саме функція має окреслюватися природою та роллю управління, виражати певну форму діяльності, стати реально потрібною, передбачати цільове спрямування, однорідність змісту та однотипність методів реалізації, передбачати універсальність для всіх видів управління.

Відповідно до процесу започаткованих трансформацій і задля досягнення визначених завдань формується й система контролю в секторі виконавчої влади. Соціальна роль контролю в тому, що він має бути джерелом інформації про процеси, що здійснюються, умовою підтримки законності,

порядку та організованості, охорони свободи та додержання прав громадян. Контроль застосовується як значущий спосіб встановлення правильності визначених завдань, рівня пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку.

Оскільки контроль є однією з основних складових публічного управління, на нього поширюються загальні або основні принципи, які є характерними для публічного управління в цілому. Ці принципи включають в себе принципи законності, централізації, планування організації діяльності, професіоналізму та інші. Щодо принципів контролю, то зрозуміло, що деякі з них співпадають з принципами публічного управління, тоді як інші є характерними лише для конкретної форми публічного управління, такої як контроль. До принципів контролю варто віднести наступні:

1. «Законність. Принцип, спрямований на захист прав учасників управлінських правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства контролюючим органом (посадовою особою) у процесі проведення контрольних дій. Безпосередньо це означає, що контроль повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить контроль; б) компетентними посадовими особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням строків контролю; ґ) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю та ін.

2. Коректність. Це моральна сторона законності. Полягає в поважанні прав та законних інтересів підконтрольної особи, у недопущенні приниження їх честі та гідності під час проведення контрольних дій.

3. Централізм (або субординація в службових відносинах). Передбачає чітку вертикаль та підпорядкованість (за предметом контролю або організаційної структури) контролюючих органів, де рішення контролюючого органу вищого рівня обов'язкове для нижчого. Принцип централізму відбивається також у самостійності нижчих органів контролю у вирішенні питань, які віднесені до їх компетенції.

4. Планова організація діяльності контролюючих органів. Цей принцип забезпечує чітку, послідовну роботу за різними складовими контролю: за

об'єктом контролю (коли в плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); за напрямками (або предметом) контролю (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); за суб'єктами контролю (вирішується, хто з фахівців або який контролюючий підрозділ буде здійснювати контроль); за строками контролю та ін.

5. Фахова спеціалізація контролю. Передбачає організацію контролю та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю (фінансовий, екологічний, митний тощо).

6. Професіоналізм. Один з провідних принципів контролю, який передбачає наявність високої фахової підготовки в контролерів, що унеможлиблює обман фахівця, який здійснює контроль, з боку зацікавлених підконтрольних структур або осіб. Цей принцип водночас є запорукою об'єктивності та реальності контролю, які забезпечуються наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів. Тісно пов'язаний з попереднім.

7. Науковість. Передбачає використання контролерами у своїй діяльності сучасної техніки (де це потрібно), наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольних дій.

8. Принцип відповідності заходів впливу, що застосовуються до порушників, вчиненим правопорушенням тісно пов'язаний із принципами законності та професіоналізму. Передбачає вміння контролера зробити вибір з різних існуючих норм однієї конкретної, яка відповідає характеру виявленої ним помилки (порушення).

9. Реальність контролю. Принцип характеризує динаміку контролю і професіоналізм дій контролерів безпосередньо в процесі здійснення ними контролю. Звичайно, реальним контроль не може бути без достатньої фахової підготовки контролерів.

10. Об'єктивність контролю (або принцип об'єктивної істини). Суть його - надання контролерами за результатами контролю достовірної інформації, тобто такої, що максимально відповідає об'єктивній істині. Принцип

об'єктивності невід'ємний від реальності контролю, але, на відміну від нього, виражає кінцеву стадію контролю, тобто статистику.

11. Принцип повноти. Передбачає, що в роботі контролюючого органу (контролера) не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація повинна бути повною й об'єктивною. Цей принцип, тісно пов'язаний з принципами реальності та об'єктивності, є водночас і їх наслідком, і обов'язковою передумовою.

12. Комплексність. Принцип вимагає від контролерів проводити перевірки не лише повно, а й комплексно, тобто звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольних дій, незважаючи на те, що певна ділянка, питання або напрямок роботи підконтрольної структури за планами конкретної роботи перевірки не підлягає.

13. Суттєвість. Відповідно до цього принципу інформація за результатами контролю повинна бути суттєвою, такою, яка допомагає приймати рішення. Зрозуміло, що незначні другорядні факти свідчать про непрофесійний підхід до своєї справи з боку контролюючого органу (контролера).

14. Неупередженість. Дотримання цього принципу досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах. Цей принцип є одним із найбільш видимих продовжень принципу законності, тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності.

15. Універсальність. Означає, що контроль зобов'язаний охоплювати всі ділянки державного, господарського і соціально-культурного будівництва. Непідконтрольних сфер, структур або осіб у сфері публічного управління бути не повинно.

16. Систематичність. Передбачає проведення контролю не одноразово, час від часу, а постійно, за визначеною схемою. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом планової організації контролюючих органів, з тією лише різницею, що вказує не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику держави в цьому питанні.

17. Дієвість, оперативність, результативність. Припускають швидке проведення контрольних дій за відповідними повідомленнями про виявлення порушень, а також з метою попередження правопорушень і усунення причин, що їм сприяють. У протилежному разі така форма публічного управління, як контроль, взагалі не матиме сенсу.

18. Гласність. Припускає можливість, а в деяких випадках навіть обов'язковість (на це прямо вказують ряд нормативних актів, що регулюють повноваження контролюючих та правоохоронних органів) доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. Добре відомо, що порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, правоохоронних органів, не може бути належним чином виправлене.

19. Офіційність. Цей принцип означає, що коло контролюючих органів та посадових осіб, які здійснюють контроль від імені держави, окреслені у відповідних нормативних актах. Їх права та обов'язки, процедура контролю закріплені в нормах права і не можуть будь-ким піддаватися сумніву, свавільно змінюватися або скасовуватися.

20. Принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами. Прямо впливає з принципу гласності контролю, але торкається лише юридичної та організаційної (або технічної) сторони принципу гласності.

21. Принцип раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами. Дозволяє уникнути дублювання в роботі контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямку контролю» [42].

Отже, конкретне встановлення й розмежування принципів дасть змогу більш результативно застосовувати такий значущий елемент публічного управління, як контроль.

Безумовно, контроль і проблеми, що мають зв'язок із його виконанням в публічному управлінні, міцно переплетені з новими феноменами в самому

соціумі, розумінням значення держави й органів влади. В процесі політичних, економічних та соціальних змін, які здійснюються в Україні, стає явною необхідність в нових підходах до проведення контролю в публічному управлінні та його призначення. Контрольна функція повинна реалізуватися, поєднуючись із іншими видами й методами публічного управління, спричиняючи їхній зв'язок. Контроль є не самоціллю, він встановлює та формує умови для правового та виконавчого механізму, який запобігає нелегітимному функціонуванню управлінського апарату.

Зазначаючи впливу процесів, які здійснюються в секторі публічного управління, утворюється відповідна система контролю. Вона вважається частиною всієї системи контролю в інших галузях та містить власні ознаки як утворення, так і функціонування, спричинені певним змістом контрольної діяльності й органами, які її реалізують.

На макрорівні контроль є інструментом системи публічного управління, через котрий гарантується інтенсивне стале функціонування й результативність публічного розвитку. Контроль в певних ситуаціях спрямовується на розгляд результативності та одержання інформаційно-аналітичних показників, які вважаються функціональним фактором контролю.

На тлі несталого внутрішнього й зовнішнього середовища, агресивної поведінки зовнішнього оточення держави система публічного управління гостро потребує комплексної, якісної, науково обґрунтованій аналітичної інформації щодо поточного стану, потенційних змож, обсягів, умов та результативності функціонування сегментних компонентів публічного управління. Зазначене потрібне для розробки й введення фінансової та соціально-економічної політики, державних та регіональних головних програм, покращення державних заходів регулювання розвитку систем різних рівнів, регулювання бюджетного процесу, зважаючи на децентралізований складник, та ін.

Отже, обґрунтування потреби та перспективності утворення та використання на макрорівні контролю в системі публічного управління характеризується наступними чинниками:

– трансформаційні процеси і явища ставлять вимогу перед системою публічного управління щодо якісної оцінки становища, тенденцій та механізмів розвитку держави, а також її структурних складових, зважаючи на аспект глобалізації;

– системі публічного управління, щоб здійснити функції регулювання розвитку держави, потрібний механізм оцінки результативності її складових.

Доречно погодитися з точкою зору О. Музичука, котрий, даючи характеристику явищу контролю в публічному управлінні як одному із методів гарантування дисципліни й законності в публічному управлінні, виокремлює його такі ознаки:

1. «Є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань. Є однією з найважливіших гарантій прийняття правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання.

2. Здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками). Передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю.

3. Передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

4. Поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в публічному управлінні. Відповідно, його предметом є діяльність

(бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи.

5. Регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою публічного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру. Здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка.

6. Присутній на всіх стадіях управлінського процесу. Контроль відрізняється тим, що він є невід'ємною складовою управлінського процесу і наявний на всіх його етапах. Він розпочинається з постановки мети і формулювання стандартів на початковому етапі управління. Протягом виконання завдань і дій у межах управлінського процесу, контроль забезпечує постійне відстеження і оцінку виконання цих завдань. На завершальних етапах контроль гарантує аналіз результатів і вжиття відповідних коригувальних заходів. Таким чином, контроль перебуває на всіх етапах управлінського циклу і є інтегральною частиною управління.

7. Здійснюється повсякденно й безперервно. Контроль є постійним і безперервним процесом. Він здійснюється щоденно, без відмови, і не має певного закінчення. Організації та управлінці повинні вести нагляд і спостереження за діяльністю на постійній основі, щоб вчасно виявляти аномалії, проблеми або відхилення від поставлених цілей. Це дозволяє реагувати оперативнo та усувати проблеми до того, як вони можуть виникнути в більш серйозні проблеми або негативно позначитися на результативності організації. Такий постійний контроль сприяє забезпеченню стабільності і ефективності управлінського процесу.

8. Виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам; профілактичну, яка дозволяє попередити порушення встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта; методичну, яка реалізується під час надання допомоги

підконтрольному об'єкту; примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав.

9. Дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що повинно бути пріоритетним під час контрольної діяльності.

10. Є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію, тощо, які необхідно розглядати його окремими методами» [111, с. 84].

Поділяючи думку В.О. Шевчука, встановлюємо, що «визначальне місце серед елементів контролю належить контролюючим суб'єктам, які є найбільш активними складовими його системи» [189, с. 172]. Суб'єкти мають найбільш важливе значення у функціонуванні та розвитку системи контролю, тому що від них залежить вибір підконтрольних об'єктів, гарантування місця, а також часу здійснення контрольної діяльності. В цій системі виділяють дві основні групи суб'єктів:

1. Суб'єкти, які мають право вживати санкції. Цей сегмент включає суб'єкти публічного управління, які відповідають за забезпечення виконання контрольної функції та надають оцінку результатів діяльності суб'єктів національної економіки. Вони порівнюють отримані результати з установленними та затвердженими стандартами або нормативами. У разі виявлення порушень, вони мають право застосовувати фінансові або інші санкції відповідно до нормативно-правових актів країни.

2. Суб'єкти, які інформують інші органи. Цей сегмент включає суб'єкти публічного управління, які також виконують контрольну функцію, але не

мають повноважень накладати санкції у разі виявлення порушень. Їхнім завданням є інформування інших органів публічної влади про результати проведених контрольних заходів.

До першого сегмента можуть належати органи, такі як Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба тощо, які мають повноваження для накладання санкцій у випадку порушень. До другого сегмента входять інші суб'єкти, наприклад, депутатський контроль, президентський контроль, муніципальний контроль, громадський контроль тощо, які обмежені функцією інформування інших органів публічної влади про результати проведених контрольних заходів.

Вагому роль відіграє потреба додержання принципу узгодженості між рядом властивих їм контрольних ініціатив, зокрема:

- ініціювання контролю органами влади має стати підпорядкованим, а не бути не відповідним контрольній ініціативі народу, що вважається функцією економічних інтересів останнього;
- контрольні ініціативи органів влади мають взаємоузгоджуватися, а не конкурувати між собою або протидіяти одна одній;
- контроль, який було ініційовано гілками розподіленої влади (зважаючи на встановлену Конституцією України структурованість останньої), має бути підпорядкований аналогічним вимогам.

Отже, загалом має утворюватися баланс ініціатив між головними суб'єктами контролю, додержання котрого в перспективі вважається умовою досягнення певної збалансованості виконуваних ними контрольних дій. Своєю чергою, баланс ініціатив контролю й контрольних дій цих суб'єктів буде гарантією економічного розвитку вітчизняної економіки, запорукою безпеки й складовою сталості суспільства.

В міністерствах та відомствах з метою виконання контрольних функцій формуються відомчі інспекції, групи. Крім того, контрольні повноваження делегуються бухгалтерії, різним відділам (збуту, технічного контролю тощо), юридичним службам і юрисконсультам. Це певною мірою різновид відомчого

контролю - функціональний контроль. Саме на ці структури покладено зобов'язання здійснювати контроль певних напрямів і секторів діяльності, що непідконтрольні відомчим контрольно-ревізійним підрозділам. Наприклад, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690, «на службу покладені обов'язки щодо організації правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів міністерством, підприємством, а також їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків» [64]. Потрібно брати до уваги те, що на всім державним й недержавним формуванням різного рівня підпорядкованості й фахової (предметної) спрямованості, на посадовим особам цих органів встановлені загальні завдання щодо підтримки законності та дисципліни на внутрішньому рівні їхніх відомств і підрозділів. Кожний посадовець такої установи має вивчати методи й форму функціонування підпорядкованих їй структур (посадових осіб), вчасно здійснювати розгляд скарг юридичних та фізичних осіб, позбуватися бюрократичних виявів у діяльності своїх апаратів, здійснювати превентивні заходи стосовно боротьби з корупцією, самоуправства, інших зловживань владою і службовим станом та інше. Означені завдання можливо зарахувати до загальних внутрішніх контрольних повноважень.

Значна особливість контролю – причина його проведення. В цілому причина є початком, джерелом, виною, ґрунтовним приводом дії, випадком, тим, що формує наслідки, що є виною, важелем, головним рушієм, початковою дією явища. Причина спричиняє наслідки, через які досягається мета. Причина – вихідна точка, а мета – кінцева. Причиною визначають і мету, і намір, і те, для чого будь-що здійснюється. Отже, причинами контролю є це той корінний привід (обставини), без котрого реалізація належних контрольних дій

вважається недоречним. Ми переконані, єдина й головна причина контролю – неналежна розвиненість саморегулятивності суспільних відносин, що вимагають регулярного (а в основному й постійного) відстеження й корегування процесів у соціумі, існування об'єктивних відхилень від вимог законності. Іншими словами, в той же час вона й головна мета – гарантування законності та дисципліни в публічному управлінні й соціумі загалом.

У межах наукового дослідження ми визначимо формальний розподіл сегментів публічного контролю. Перший сегмент публічного контролю будемо називати адміністративно-відповідальним контролем, а другий сегмент – інформаційно-попереджувальним контролем.

Слід відзначити, що, незважаючи на наявність різниці між цими двома сегментами, існує загальна ознака, яка їх об'єднує. Ця загальна ознака полягає в тому, що основною метою як адміністративно-відповідального, так і інформаційно-попереджувального контролю є отримання надійних результатів якісної оцінки об'єкта. Ця оцінка проводиться шляхом порівняння фактичних параметрів з базовими, які визначені у відповідних нормативно-правових актах.

З урахуванням цієї загальної ознаки всі результати якісної оцінки такого роду можна назвати сегментною оцінкою. Термін «сегментна оцінка» використовується з врахуванням того, що контроль, за своїм змістом, не передбачає будь-яких інших процедур, окрім оцінки порівняння. Головна відмінність цієї оцінки полягає в тому, що стандарти або нормативи, які використовуються для порівняння, визначені в нормативно-правових документах. Отримання оцінки є основною функцією контролю.

В секторі публічного управління контроль проводиться за наступними головними векторами діяльності: 1) додержання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової й інших різних видів державних дисциплін; 2) застосування головних і оборотних засобів, іншого державного потенціалу; 3) виконання природоохоронного законодавства; 4) відбір і розстановка персоналу в державній сфері; 5)

реалізація соціальних програм; б) умови боротьби з правопорушеннями в секторі публічного управління та інше. Зазначені напрями контрольної діяльності – головні (проте необмежені), від них загалом залежить послідовний розвиток держави.

Вважаємо, що до пріоритетних напрямків контролю слід віднести *екологічний контроль*, оскільки цей напрямок спрямований на забезпечення екологічної безпеки для людей та включає в себе заходи, спрямовані на збереження та покращення стану довкілля, а також на запобігання потенційним негативним впливам на здоров'я та довкілля; *фінансовий контроль*, оскільки цей напрямок спрямований на забезпечення внутрішньої фінансової стабільності держави, що включає в себе моніторинг та управління фінансовими ресурсами для забезпечення ефективного фінансового управління; *митний контроль*, оскільки цей напрямок спрямований на зовнішню економічну безпеку держави та охоплює митні процедури та моніторинг переміщення товарів через кордони для захисту економічних інтересів держави; *контроль за дотриманням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом*, оскільки напрямок спрямований на забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої безпеки суспільства від руйнівних процесів, пов'язаних з корупцією, організованою злочинністю та тероризмом та передбачає заходи для запобігання цим негативним явищам та забезпечення правопорядку.

Ці напрями контролю визначаються як пріоритетні через їхню важливість для забезпечення безпеки людей, стабільності держави та суспільства, а також збереження природного середовища. Щоб визначити головний елемент контролю, необхідно вивчити його функціональність у публічному управлінні. Комплекс систематичних дій здатний передбачати різну сукупність дій, в залежності від предмета контролю. Найрозповсюдженішим вважається застосування трьох етапів з відповідною черговістю:

- «підготовча - вибір об'єкта, предмета, засобів здійснення контролю та осіб, які перевіряють, складання плану;
- центральна - збирання, оброблення, аналіз інформації;
- підсумкова - прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресатів; надання допомоги; контроль виконання прийнятих рішень» [111].

На нашу думку, процес контролю може бути розділений на наступні етапи:

1. Встановлення стандартів. Перший етап полягає у визначенні параметрів бажаного результату або стандарту. Контрольна діяльність, подібно до будь-якого управлінського процесу, розпочинається з постановки мети. Під час проведення контролю ця мета конкретизується і уточнюється, перетворюючись на норми функціонування, які визначають критерії для оцінки діяльності системи управління або хід виробничого процесу.

2. Створення моделі. Другий етап включає в себе створення моделі, в якій визначаються технології, методи вимірювання та оцінки ресурсів для забезпечення перебігу всього процесу. Інформація є основним ресурсом управлінської системи, тому на цьому етапі важливо моделювати її збір: визначення джерел, обсягу надходження, методів обробки тощо. Крім того, реалізація функції контролю в публічному управлінні потребує урахування специфіки управління в кожній сфері, тому визначення «точок контролю» є обов'язковою складовою цього процесу.

3. Вимірювання і оцінка. Третій етап передбачає як вимірювання фактичного результату діяльності, так і його оцінку. Процедура вимірювання фактичного результату - це спосіб отримання необхідної інформації для суб'єкта управління та контролю. Вимірювання результатів є найважливішою і найдорожчою частиною контролю.

4. Реакція на результати. Четвертий етап процесу контролю - це реакція на результати порівняння, включаючи коригувальні дії. Контрольні звіти служать індикаторами відхилень від плану. За результатами цих звітів

аналізуються причини проблем, розробляються варіанти подолання їх і застосовуються коригувальні заходи.

Цей процес контролю спрямований на забезпечення ефективності та якості діяльності, незалежно від того, чи йдеться про управління публічними органами, підприємствами чи будь-якою іншою організацією.

До класичного процесу контролю включено етап формування моделі. Передусім потрібно встановити, до якого виду належить сформована модель контролю. Як відомо, існує три базових типи моделей:

1. «Фізична модель подає те, що досліджується, за допомогою збільшеного чи зменшеного опису об'єкта або системи. Тобто зменшена або збільшена фактична модель.

2. Аналогова модель являє досліджуваний об'єкт аналогом, що поводить як реальний об'єкт, але на вигляд не є таким: графік, організаційна схема тощо. Така модель дає більш простий та ефективний спосіб сприйняття прояву складних взаємозв'язків структури великої організації.

3. Математична модель, яку називають також символічною, використовує символи для опису властивостей або характеристик об'єкта чи події, а саме: сукупність математичних співвідношень, рівнянь, нерівностей, що описують основні закономірності, властиві досліджуваному процесу, об'єкту або системі» [188, с. 160].

Зрозуміло, що переважна частина моделей, утворених з метою розгляду контролю як процесу і як системи, - аналогові. Стосовно моделей у публічному управлінні, то з метою окреслення їхніх характерних ознак, крім того, застосовують аналогові моделі. Приміром, вчені, вивчаючи європейські моделі публічного управління й визначення авторів, які здійснюють їхній опис, пропонують наступне тлумачення: «моделлю публічного управління називають сукупність характеристик, що відрізняють систему публічного управління в даній країні чи групі країн від таких систем в інших країнах (групах країн)» [179, с. 51].

Велика кількість науковців здійснюють огляд моделі контролю в історичній ретроспективі. Якраз таким чином у своїх працях О. Александрович досліджувала моделі контролю. Вона наголошує: «Ми можемо визначити поняття «модель контролю» як конкретно-історичну систему контролю, що відображає специфіку публічного управління на даному етапі державницького розвитку та характеризується єдністю мети, організаційної побудови, форм і методів контрольної діяльності» [4]. Таким чином, включення четвертого етапу до класичного процесу контролю – слушне та обґрунтоване, особливо досліджуючи контроль в державному контексті, оскільки багато науковців виконують свої дослідження, застосовуючи моделі.

Відтак, розвиток механізмів контролю має значний вплив на забезпечення ефективності публічного управління в різних аспектах. Ось деякі з ключових аспектів:

1. Підвищення відкритості та прозорості. Механізми контролю, такі як доступ до інформації, відкриті дані та громадські слухання, сприяють відкритості управління. Це робить процеси прийняття рішень більш прозорими та публічно доступними, що сприяє більшій відповідальності та довірі до урядових структур.

2. Корекція помилок і зловживань. Механізми контролю допомагають вчасно виявляти та виправляти помилки, недоліки та випадки корупції в роботі публічних органів. Це сприяє підвищенню якості та ефективності управління.

3. Сприяння інноваціям та покращенням. Контроль стимулює публічні органи до вдосконалення своєї роботи, включаючи впровадження інноваційних підходів і передових методів управління.

4. Захист прав та інтересів громадян. Механізми контролю допомагають забезпечувати захист прав та інтересів громадян перед діями або рішеннями публічних органів. Громадяни мають можливість оскаржувати рішення та вимагати справедливого обґрунтування.

5. Забезпечення відповідальності. Механізми контролю виставляють публічним службовцям та органам влади відповідальність за їхні дії та рішення. Це стимулює ефективність та відповідальність в управлінні.

6. Громадська участь. Контроль допомагає включити громадськість у процеси управління та прийняття рішень. Громадяни можуть висловлювати свої погляди та пропозиції, що сприяє більшій обґрунтованості та легітимності рішень.

7. Зменшення корупції. Механізми контролю допомагають виявляти та запобігати корупції в публічному секторі, що сприяє більш ефективному та чесному управлінню ресурсами та програмами.

Всі ці аспекти допомагають забезпечити більш ефективне та відповідальне публічне управління, що в свою чергу сприяє підвищенню якості життя громадян і розвитку суспільства. Механізми контролю є необхідною складовою сучасної демократії і суспільства, де органи влади служать інтересам громадян.

Характерна контролю особливість компаративності забезпечує змогу пояснення контрольних дій як процесів зіставлення декількох величин, одна з котрих має значення норми контролю, а інша передбачає реальне значення та порівнюється з нормою. Через це головне значення контрольних процедур зводиться до встановлення відхилень реальних величин від норм.

З методичного погляду варто більш широко використовувати формалізовані (логічні, математичні та ін.) й описові (дескриптивні) способи здійснення процесів контролю. З технологічного погляду потрібно виокремити варіанти поєднання виконавців контролю з технічними інструментами його виконання – рутинну, ергатичну (людино-машинну) й автоматичну (комп'ютерну) технології здійснення контрольних процедур. Отже, вирішення проблеми покращення результативності контролю потрібно реалізувати на принципах системного підходу, зокрема:

– він має вивчатися як значуща складова загальнодержавного контролю, котрий, своєю чергою, вважається елементом системи суспільного контролю;

– додержання субординації під час формування контролю в системі загальнодержавних контролюючих інституцій.

Отже, контроль як одна з функцій управління, як у роботі публічних органів, так і в роботі різних суб'єктів господарювання, продовжує залишатися одним з найбільш значущих складових соціального управління в суспільстві. Контроль (державний, управлінський, незалежний) дає змогу надавати потрібну інформацію всім рівням соціального управління та, в кінцевому підсумку, розв'язати визначене перед системою (соціальною або економічною) завдання. Реалізується це через розгляд інформації й ухвалення рішень, котрі корегують діяльність системи. Суть контролю зводиться до збирання відомостей щодо стану керованої системи, встановлення порушень та їх підстав, які з'являються, відбору заходів з метою ліквідації недоліків та відслідковування зазначеного процесу.

Висновки до розділу 1

1. Проаналізувавши основні підходи науковців до розуміння сутності базових понять даного дослідження, пропонуємо під механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади розуміти комплекс інструментів, процесів та процедур, спрямованих на забезпечення відкритості, прозорості, відповідальності та демократичної участі всіх суб'єктів публічного управління, враховуючи такі основні аспекти сучасного етапу розвитку держави, як глобалізація, цифрова трансформація, поширення дезінформації та кіберзагроз, залучення громадськості до управлінських процесів. Це визначення враховує більш широкий контекст і важливі аспекти сучасного управління та контролю в системі публічної влади, які не були настільки актуальними у минулому. Наведене визначення, на нашу думку, є більш актуальним, оскільки враховує сучасні проблеми та завдання, які стали важливими на сьогоднішній день: цифрова трансформація, захист від

дезінформації та кіберзагроз, глобалізація і міжнародна співпраця, участь громадськості.

2. Запропоновано класифікувати управлінські механізми забезпечення контролю в системі публічної влади за наступними ознаками: за органами, які забезпечують контроль; за сферою дії; за суб'єктами контролю; за областями контролю; за методами та інструментами контролю; за часом проведення контролю; за засобами контролю; за масштабом контролю; за рівнем доступу до інформації; за ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу. Ця класифікація допомагає зрозуміти різні аспекти забезпечення контролю в системі публічної влади та надає основу для розвитку систем контролю та нагляду для більшої відкритості, відповідальності та ефективності управління. З'ясовано, що види контролю здатні пересікатися, «накладатися», проте повністю вони не замінюють один одного. Вони тільки доповнюють відомості, виконують перевірку з погляду того, чи відповідає робота органів публічної влади встановленим напрямкам й ухваленим рішенням, визначеним правилам і правовим нормам. Види контролю функціонують як одна система, утворюючи єдиний механізм.

3. Виявлено, що розвиток механізмів контролю має значний вплив на забезпечення ефективності публічного управління в різних аспектах: підвищення відкритості та прозорості (механізми контролю, такі як доступ до інформації, відкриті дані та громадські слухання, сприяють відкритості управління); корекція помилок і зловживань (механізми контролю допомагають вчасно виявляти та виправляти помилки, недоліки та випадки корупції в роботі публічних органів); сприяння інноваціям та покращенням (контроль стимулює публічні органи до вдосконалення своєї роботи, включаючи впровадження інноваційних підходів і передових методів управління); захист прав та інтересів громадян (механізми контролю допомагають забезпечувати захист прав та інтересів громадян перед діями або рішеннями публічних органів); забезпечення відповідальності (механізми контролю виставляють публічним службовцям та органам влади

відповідальність за їхні дії та рішення); громадська участь (контроль допомагає включити громадськість у процеси управління та прийняття рішень); зменшення корупції (механізми контролю допомагають виявляти та запобігати корупції в публічному секторі, що сприяє більш ефективному та чесному управлінню ресурсами та програмами). Всі ці аспекти допомагають забезпечити більш ефективне та відповідальне публічне управління, що в свою чергу сприяє підвищенню якості життя громадян і розвитку суспільства. Механізми контролю є необхідною складовою сучасної демократії і суспільства, де органи влади служать інтересам громадян.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Нормативно-правове підґрунтя реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади

Нормативно-правове забезпечення реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади – це сукупність законів, нормативних актів та правових норм, які встановлюють основні принципи, процедури та механізми здійснення контролю за діяльністю державних органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів публічної влади. Це включає в себе закони, постанови, розпорядження, накази та інші правові акти, які встановлюють права та обов'язки контролюючих органів, процедури проведення аудитів, перевірок, ревізій та інших форм контролю, а також відповідальність за порушення встановлених норм та процедур контролю. Нормативно-правове підґрунтя є важливою основою для ефективної роботи контролюючих органів та забезпечення легітимності, прозорості та відповідальності в системі публічної влади. Залежно від місця суб'єкта, який відповідає за здійснення контролю в системі органів влади, можна виділити:

1. Органи законодавчої влади, так званий парламентський контроль, відповідають за здійснення контролю, включаючи оцінку законодавчої діяльності, впровадження та виконання законів, а також взаємодію з іншими органами влади.

2. Президент України та члени Апарату Президента, в рамках президентського контролю, беруть участь у здійсненні контролю, включаючи моніторинг виконання законів та реалізацію стратегічних цілей держави.

3. Кабінет Міністрів України виконує урядовий контроль, який охоплює нагляд за діяльністю виконавчих органів та моніторинг реалізації урядових програм і рішень.

4. Центральні органи виконавчої влади забезпечують контроль у своїх сферах компетенції, включаючи нагляд за додержанням законодавства та виконанням політичних рішень.

5. Місцеві органи виконавчої влади здійснюють контроль на місцевому рівні, включаючи моніторинг діяльності місцевих установ та забезпечення виконання регіональних програм.

6. Органи судової влади відповідають за здійснення судового контролю, включаючи розгляд адміністративних справ, цивільних справ та кримінальних справ.

7. Органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні контролю на місцях, включаючи нагляд за діяльністю місцевих установ та управлінням місцевими ресурсами.

8. Громадськість та громадські формування виконують громадський контроль, включаючи моніторинг діяльності державних органів, участь у публічних обговореннях та звернення до суду у випадках порушень закону чи прав людини.

Розглянемо види контролю залежно від місця суб'єкта, яке він займає в системі публічного управління.

2.1 Контроль з боку органів законодавчої влади, так званий парламентський контроль, що включає здійснення контролю, включаючи оцінку законодавчої діяльності, впровадження та виконання законів, а також взаємодію з іншими органами влади.

Даний вид контролю здійснює Верховна Рада відповідно до Конституції України і прийнятим відповідно до неї комплексом нормативних актів у даній сфері. Відповідно до Конституції України Верховна рада України здійснює контроль з наступних питань:

- виконання державного бюджету (п.4 ст.85) [76];
- діяльність Кабінету Міністрів (п.13 ст.85, ст.87, ст.113) [76];

– використання фінансових інструментів, наданих Україні з боку іноземних інституцій, таких як банки, міжнародні фінансові інституції, що не передбачені у державному бюджеті України (п.14 ст.85) [76];

– дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина (п.17 ст.85, ст.101) [76].

Для того, щоб реалізувати контрольні повноваження Верховна Рада залучає постійно діючі структури, серед яких Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Відповідно до ст. 98 Конституції України, завданням Рахункової палати є «здійснення від імені Верховної Ради контролю за використанням засобів Державного бюджету» [76]. Вона здійснює свої функції відповідно до Закону України «Про рахункову палату» від 14 січня 1998р. як постійно діючий, незалежний від інших органів держави, орган контролю, який створено Верховною Радою, у зв'язку з чим він є підзвітним і підконтрольним лише їй. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» «діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність» [148]. Крім того, «Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України» [148]. Рахункова палата реалізуючи свої повноваження, діє незалежно, на неї не можна чинити незаконний вплив, тиск або втручатися в її роботу. Здійснення протиправного втручання у провадження Рахунковою палатою повноважень, які закріплені за нею законодавчо, заборонене й карається відповідно до закону. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, політичним партіям та громадським об'єднанням, підприємствам, установам, організаціям незалежно

від їхньої форми власності та їхнім посадовим і службовим особам заборонено втручатися в роботу Рахункової палати.

Як зазначається у ст. 101 Конституції України, «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини» [76]. Відповідно до закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [149]. Закон застосовується в царині відносин, які з'являються, коли реалізуються права та свободи людини і громадянина, учасниками таких відносин виступають: громадянин України, хай де він перебуває, іноземець чи особа, в якій відсутнє громадянство, місцем перебування яких є українська територія, та органи державної влади, органи місцевого самоврядування і їхні посадові та службові особи. Під дію цього документа, крім того, підпадають відносини, що з'являються між такими суб'єктами, як юридичні особи публічного та приватного права та фізичні особи, котрі перебувають в Україні, в ситуаціях, які вказані в окремому законі. Діяльність Уповноваженого є незалежною, на неї не впливають інші державні органи та посадовці. Робота Уповноваженого спрямована на те, щоб доповнити наявні способи, за допомогою яких захищаються конституційні права та свободи людини і громадянина, не займається їхнім скасуванням, вона не націлена на те, щоб переглядати права та обов'язки державних органів, які займаються захистом та поновленням прав і свобод, які зазнали порушення.

Крім цього, згідно із ст.89 Конституції, «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії» [76].

2.2 Контроль з боку Президента України та членів Апарату Президента, в рамках якого здійснюється моніторинг виконання законів та реалізації стратегічних цілей держави.

Президент України – Глава держави – має право контролювати, як дотримується законність у кожній зі структур та галузей, у межах яких діє виконавчо-розпорядча державна система.

Він володіє правом призупинки дії актів, ухвалених Кабінетом Міністрів України.

Президент є «гарантом дотримання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст.102 Конституції)» [76].

Щоб виконувати свої обов'язки, зокрема й контрольні, «Президент може створювати необхідні дорадчі, консультативні та інші дорадчі органи та служби» (п.28 ст.106 Конституції) [76]. Таким органом, є Адміністрація Президента України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» «Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України. Адміністрація відповідно до покладених на неї завдань бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань; забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в Адміністрації» [147]. Реалізуючи закони та відповідно до своїх компетенцій, Президент України здійснює видання Указів та розпоряджень підзаконного характеру, які мають бути обов'язково виконані в межах усієї країни.

2.3 Контроль з боку Кабінету Міністрів України, який охоплює нагляд за діяльністю виконавчих органів та моніторинг реалізації урядових програм і рішень.

Відповідно до конституції «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України» [76]. Кабінетом Міністрів України як вищим органом у сфері реалізації державної виконавчої влади (ст.113 Конституції) втілюється ряд контрольних функцій під час:

- 1) «реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонів;
- 2) втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створення загальнодержавних та інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведення політики в сфері освіти і науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування;
- 3) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;
- 4) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;
- 5) керівництва роботою міністерств комітетів та інших органів виконавчої влади» [76].

Полам реалізації результатів, отриманих контрольною діяльністю Кабінету Міністрів України, є видані ним постанови й розпорядження.

2.4 Контроль з боку центральних органів виконавчої влади, що забезпечують контроль у своїх сферах компетенції, включаючи нагляд за додержанням законодавства та виконанням політичних рішень.

Як відомо, «система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України» [150]. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль завдяки механізмам, якими оперують міністерства, центральні органи виконавчої влади й ті центральні органи виконавчої влади, на прями функціонування котрих визначає та роботу яких координує Кабінет Міністрів України посередництвом повноважень, якими володіють відповідні члени Кабінету Міністрів України.

При цьому, Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави» [150]. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» ці органи в межах своєї компетенції «забезпечують реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та здійснюють контроль за роботою щодо її охорони» [150]. До того ж, до основних завдань центральних органів виконавчої влади варто віднести:

- 1) «надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України» [150].

Центральні органи виконавчої влади виконують завдання, одне чи кілька, які містяться в частині першій цієї статті: «у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро. У разі якщо більшість функцій центрального органу

виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція» [150]. Контрольні компетенції, якими наділені конкретні центральні органи виконавчої влади, містять певні нормативні акти. Ними переважно є Положення про відповідні структури, серед яких – міністерства, державна служба, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади, що мають спеціальний статус, та центральні органи виконавчої влади, напрями функціонування котрих визначає та роботу яких координує Кабінет Міністрів України посередництвом повноважень, якими володіють відповідні члени Кабінету Міністрів України.

2.5 Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади, що охоплює контроль на місцевому рівні, включаючи моніторинг діяльності місцевих установ та забезпечення виконання регіональних програм.

Відповідно до Конституції України «до місцевих органів виконавчої влади належать державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах в цих містах (ст.118 Конституції України)» [76]. Сутнісний зміст їх контрольних функцій закріплений в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Так, відповідно до ст.16 Закону «місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;

2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди заподіяної державі;

3) використанням та охороною земель, лісів надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з їх якістю та сертифікацією;

б) додержання стандартних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил та стандартів;

8) додержання правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури та спорту;

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію» [145].

Відтак, місцеві державні адміністрації на землях, які належать певній адміністративно-територіальній одиниці, гарантують наступне: що будуть виконуватися Конституція, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; здійснюватиметься дотримання законності та правопорядку, додержуватимуться права і свободи людей; реалізуватимуться державні й

регіональні програми, спрямовані на соціально-економічний та культурний розвиток, програми щодо охорони навколишнього природного середовища, програми, які утверджують українську національну та громадянську ідентичність, а в місцях, де компактно мешкають корінні народи й національні меншини, – програми, метою яких є їхній національно-культурний розвиток; розроблятимуться та затверджуватимуться прогнози відповідних кошторисів, готуватимуться й виконуватимуться відповідні кошториси; триватиме співпраця з органами місцевого самоврядування; будуть втілюватися інші повноваження, які надала держава або які делегували певні ради.

2.6 Контроль з боку органів судової влади (судовий контроль), що відповідають за здійснення судового контролю, включаючи розгляд адміністративних справ, цивільних справ та кримінальних справ.

Контроль, який здійснюють органи судової влади, є судовою діяльністю, яка ґрунтується на законодавстві та спрямована на те, аби перевіряти, чи правомірні акти, ухвалені органами управління, їхніми посадовцями, та їхні дії, а за потреби – запроваджувати правові санкції. Головна суть, яку містить судовий контроль як засіб, завдяки якому забезпечується законність, варто розглядати як дану судом правову оцінку діям та рішенням підрозділів публічного адміністрування та їхніх посадовців. В разі виявлення, що законодавство було порушене, суд вдається до певних заходів, притягуючи визнаних винними до відповідальності.

Закріплене в ч. 2 ст. 55 Конституції України «гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також те, що правосуддя в Україні здійснюється винятково судами, наділяє їх державною владою» [76]. Їх наділено повноваженнями контролювати дії органів державної влади та здійснювати ухвалення остаточних рішень щодо скарг, із якими зверталися громадяни.

Відповідно до ст. 124 Конституції України, «судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції,

в тому числі й спеціальними судами, які виконують відповідно й контрольні функції. Так, судовий контроль можуть здійснювати і суди загальної юрисдикції (у тому числі спеціалізовані адміністративні суди), і Конституційний Суд України на принципах законності, розумності й справедливості» [76]. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, «юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, і також як можливість здійснення контролю судовою владою за виконавчою та законодавчою владою» [76]. Останні, володіючи можливістю впливати одна на одну, перебуваючи під контролем судової влади, останні, у свою чергу, її контролювати не можуть. Отже, судовий контроль, що є засобом, завдяки якому забезпечується законність, свою суть розкриває через наступні дії: суд оцінює, чи правомірно діють органи публічної адміністрації; чи правомірними є дії їхніх посадовців, ухвалені нормативні акти й рішення; викриваються порушення законності, встановлюються випадки, коли громадяни й організації, підприємства та установи потерпають від обмеження їхніх прав, з'ясовуються причини, через які сталися порушення; вживаються заходи, спрямовані на відновлення прав, які були порушені, та притягуються до відповідальності особи, котрі порушили закон.

2.7 Контроль з боку органів місцевого самоврядування, що беруть участь у здійсненні контролю на місцях, включаючи нагляд за діяльністю місцевих установ та управлінням місцевими ресурсами.

Як відомо, «органи місцевого самоврядування та їх виконавчі апарати утворюють згідно з Конституцією України (ст.140)» [76] і функціонують на підставі закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до зазначеного Закону, «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб

місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [144]. Крім того, на основі даного нормативно-правового акту відомо, що «сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням» [144].

Контроль у галузі публічного адміністрування можуть здійснювати ради всіх рівнів та виконавчі органи (виконавчі комітети) сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Обласні та районні ради здійснюють контрольні заходи в публічному адмініструванні, розглядаючи депутатські запити та ухвалюючи щодо них відповідні рішення; затверджуючи програми, метою яких є розвиток соціально-економічної та культурної сфер у конкретних областях та районах, а також цільові програми, в основі яких містяться інші питання, та заслуховуючи звіти про стан їхнього виконання.

Сільські, селищні, міські, районні в містах ради реалізують контрольні повноваження, коли розглядають запити, ухвалюють щодо них рішення, встановлюють місцеві податки і збори та розміри їхніх ставок, враховуючи рамки, які визначив закон.

Щоб контролювати конкретні питання, обласними та районними радами формуються постійні та тимчасові контрольні комісії. Так, «постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних

адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради» [144].

В свою чергу, «Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію» [144].

У виконавчих комітетах сільських, селищних, міських, районних у містах рад є два види повноважень, пов'язаних із контролем, що наділені різним правовим характером. До першого виду належать власні (самоврядні) повноваження, вони дозволяють встановлювати на певній території режим, згідно з яким будуть використані та забудовані землі. До другого – повноваження, які передала виконавча влада. Вони полягають у тому, аби контролювати додержання законів, які захищають споживчі права, дотримання законодавства в земельній та природоохоронній сферах, стосовно користування землею та охорони її.

2.8 Контроль з боку громадськості та громадських формувань (громадський контроль), що виконують громадський контроль, включаючи моніторинг діяльності державних органів, участь у публічних обговореннях та звернення до суду у випадках порушень закону чи прав людини.

Громадський контроль, що є інструментом, за допомогою якого забезпечується законність у роботі виконавчо-розпорядчих підрозділів, має істотну відмінність, яка виділяє його серед інших видів контролю. Йдеться про те, що громадський контроль позбавлений державно-владної суті. Відтак громадські організації в результаті своїх контрольних дій ухвалюють рішення, наділені зазвичай рекомендаційним характером. Роль суб'єктів виконується громадськими об'єднаннями, трудовими колективами, органами самоорганізації населення, зборами громадян за місцем проживання, громадянами.

Наявна досить ґрунтовна національна законодавча база, в якій приділяється увага доступу до інформації. Насамперед, це Конституція України (ст. 34) [76] та Закон України «Про інформацію» [143], в якому містяться уточнення щодо цього права, так, у ст. ст. 9, 10, 45 йдеться, що «право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняття рішень, форми і джерела одержання інформації, право на одержання інформації про такі форми і джерела не може бути обмежено, за винятком випадків, передбачених законом» [143]. Громадськість втілює своє право на інформацію у кількох формах, це, зокрема: доступ до інформації – право на її пошук і одержання; обмін інформацією – втілюється у праві на її передавання та розповсюдження; виробництво інформації – реалізується посередництвом нормативних документів щодо свободи творчості, формування та запуску інформаційних систем та ін., крім того, уповноважені органи та посадовці зобов'язані надавати інформацію (ст.ст. 29, 32, 40, 50, 57 та інших Конституції України).

Варто звернути увагу на те, що у Верховну Раду подано Проект Закону «Про громадський контроль». Цим Законом встановлюється, в чому полягає політика держави стосовно того, яким чином фізичні та юридичні особи, згуртовані в громадські організації, можуть втілити своє право здійснювати громадський контроль за роботою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Головними є такі завдання громадського контролю є:

- «сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни об'єктами громадського контролю;
- забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб;
- формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю;
- постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю» [140].

Відповідно приводом для того, щоб здійснити громадський контроль, виступають наступні фактори: якщо є загальновідомим, що об'єкт громадського контролю порушив Основний Закон України, вітчизняне законодавство, інші нормативно-правові документи, державну дисципліну; якщо стали загальновідомими ситуації, коли об'єкт громадського контролю порушив права, свободи і законні інтереси, які гарантовані фізичним або юридичним особам; якщо фізичні або юридичні особи звернулися з обґрунтованими заявами з проблем, які можуть обумовити громадський контроль; коли особисті, майнові (фінансові) та інші інтереси стали перешкодою для добросовісного виконання функцій, покладених на службових і посадових осіб органів державної влади, органів місцевого

самоврядування; якщо існують загальновідомі дані про те, що об'єкт громадського контролю розробляє управлінські рішення.

Як бачимо, нормативно-правове підґрунтя є невід'ємною складовою реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади в Україні. Воно включає в себе широкий спектр законодавчих актів, правил і нормативних документів, що встановлюють правові засади, процедури та механізми здійснення контролю за діяльністю державних органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів публічної влади. Це забезпечує прозорість, ефективність та відповідальність управління державними ресурсами, а також допомагає запобігти корупції, зловживанням та іншим негативним явищам, що загрожують демократії та правам людини.

2.2. Організаційні засади забезпечення контролю в системі публічної влади

В нинішній Україні триває достатньо непростий історичний етап становлення – етап, під час якого формується держав європейського зразка. В сучасних українських реаліях розбудовуються демократичні основи, на яких розвиватиметься суспільство й реформуватиметься система публічної влади, аби була створена держава, яка б відповідала рівневі європейських країн. Процес, який гарантує узгоджену роботу органів публічної влади, не є сталим явищем, йому потрібен постійний якісний контроль, завдяки його ефективності система публічної влади буде збалансованою та стійкою, вона відповідатиме очікуванням, які існують щодо неї в державі й соціумі. Органи контролю виконують це завдання насамперед, гарантуючи дію верховенства Конституції, вони беруть на себе розв'язання проблем, пов'язаних із повноваженнями, які виникають у системі публічних органів, та, що так само є важливим, гарантують, що політичні розбіжності, що з'являються в соціумі, будуть врегульовані правовим шляхом. Іншими словами, контроль – це спосіб і можливість забезпечити в суспільстві стабільність.

Без організації та реалізації контролю неможливе належне функціонування державного апарату та інших урядових структур. Контроль виступає ключовим елементом, що регулює поведінку громадян. У сфері державного управління контроль охоплює всі аспекти: економіку, соціально-культурні справи, адміністративно-політичну сферу та міжгалузеве управління. У залежності від сфери діяльності, яка підлягає контролю, українську систему контролю можна виділити відомчий, міжвідомчий і надвідомчий.

Відомчий контроль входить до обов'язків міністерств та відомств, він здійснюється ними в межах певних підрозділів (через це він ще має назву внутрішньовідомчого чи внутрішнього контролю). Існує міцний взаємозв'язок такого контролю та завдань, які виконують міністерства й відомства. Його організація та власне здійснення регулюється Порядком здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю. Згідно з цим документом, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють формування внутрішньовідомчих контролюючих структур, що діють самостійно, — контрольно-ревізійних підрозділів, котрі перевіряють, як здійснюють фінансово-господарську діяльність підпорядковані їм державні підприємства, установи й організації. План, за яким організуються та здійснюються ревізії та перевірки, об'єктом яких є фінансово-господарська діяльність, котру провадять підприємства, установи й організації, міститься в інструкціях, затверджених керівництвом міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і погоджених із Головним контрольно-ревізійним управлінням України.

Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні галузі управління, згідно зі своєю компетенцією, видаються акти, організовується та контролюється процес їхньої реалізації. Ці органи здійснюють свої функції, зокрема й контрольні, відповідно до законів, положень, які регламентують діяльність певних

міністерств і відомств, управлінь (відділів) місцевих органів державної виконавчої влади, статутів, що діють у державних підприємствах, установах та організаціях. Щоб виконувати контрольну діяльність, міністерства й відомства здійснюють формування відомчих інспекцій, груп. Контрольні функції виконуються і юридичними підрозділами та юрисконсультами.

Зміст міжвідомчого контролю проявляється у його виконанні органом, що наділений міжгалузевою компетенцією, який враховує загальнообов'язкові правила, полем дії котрих є відповідна сфера.

Перша особливість міжвідомчого контролю полягає у відсутності підпорядкованості, інакше кажучи, його здійснює структура, яка належить до іншого відомства. Другою особливістю цього контролю є те, що питання, які може ревізувати орган міжвідомчого контролю, характеризуються як вузькі, спеціальні, тісно пов'язані із завданнями, що виконує цей орган. Приміром, Державний комітет статистики України може контролювати лише питання, пов'язані з тим, як організовують та ведуть статистичну звітність міністерства, державні комітети й інші відомства. Міністерство фінансів України, якому допомагає Голова КРУ, контролює, як застосовуються грошові кошти, матеріальні цінності, як вони зберігаються, здійснює контроль стану та перевіряє, чи правдивою є бухгалтерська звітність. Вони не цікавляться іншими функціональними повноваженнями структури, яку контролюють.

Міжвідомчим контролем можна вважати й контроль, який здійснюють різноманітні спеціалізовані державні інспекції, служби, комісії, комітети, управління та ін., що є структурними підрозділами у конкретних міністерствах або відомствах. За приклад можна взяти пожежну, санітарну, автомобільну та інші інспекції, підрозділи, що діють у Державному комітеті стандартизації, метрології та сертифікації, митній службі, управлінні цивільної авіації тощо. Відповідно до наданих їм повноважень, вони контролюють, як дотримуються обов'язкові для всіх правила у таких різноманітних галузях, як промисловість, сільське господарство, транспорт, охорона довкілля та ін.

Надвідомчий контроль здійснюється органами загальної компетенції — Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями з питань, які охоплюють господарське, соціально-культурне та адміністративно-політичне будівництво, безвідносно до того, у чиєму відомчому підпорядкуванні перебуває підконтрольний об'єкт.

Здійснюваний контроль має різні форми: перевірки (обстежуються й досліджуються певні напрями, за якими здійснюється фінансово-господарська діяльність, підсумком чого стає сформована довідка чи доповідна записка), ревізії (здійснення документального контролю фінансово-господарських функцій, після чого складається акт), витребування звітів і т. д.

Незважаючи на те, що контрольна функція може структуруватися в межах державного органу, де не вважається однією з його головних, чи в іншому випадку – може здійснюватися силами створеного спеціалізованого контрольного органу, в усіх контрольних функціях є спільні ознаки, які обумовила суть державного контролю. По-перше, всіма контрольними органами в юридичному оформленні впроваджується специфічна роль державної влади; по-друге, державним контролем займаються тільки органи державної влади й управління, недержавними організаціями та об'єднаннями державний контроль не проводиться; по-третє, контрольні дії – це механізм, спосіб, завдяки якому втілюються державні завдання; по-четверте, здійснення державного контролю відбувається загалом від імені держави, тож немає значення, які структури здійснюють державний контроль, це все одно дії загальнодержавного характеру.

Як вже зазначалося раніше, контроль в Україні поділяється на наступні види:

1. Органи законодавчої влади, так званий парламентський контроль, відповідають за здійснення контролю, включаючи оцінку законодавчої діяльності, впровадження та виконання законів, а також взаємодію з іншими органами влади.

2. Президент України та члени Апарату Президента, в рамках президентського контролю, беруть участь у здійсненні контролю, включаючи моніторинг виконання законів та реалізацію стратегічних цілей держави.

3. Кабінет Міністрів України виконує урядовий контроль, який охоплює нагляд за діяльністю виконавчих органів та моніторинг реалізації урядових програм і рішень.

4. Центральні органи виконавчої влади забезпечують контроль у своїх сферах компетенції, включаючи нагляд за додержанням законодавства та виконанням політичних рішень.

5. Місцеві органи виконавчої влади здійснюють контроль на місцевому рівні, включаючи моніторинг діяльності місцевих установ та забезпечення виконання регіональних програм.

6. Органи судової влади відповідають за здійснення судового контролю, включаючи розгляд адміністративних справ, цивільних справ та кримінальних справ.

7. Органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні контролю на місцях, включаючи нагляд за діяльністю місцевих установ та управління місцевими ресурсами.

8. Громадськість та громадські формування виконують громадський контроль, включаючи моніторинг діяльності державних органів, участь у публічних обговореннях та звернення до суду у випадках порушень закону чи прав людини.

В цілому державний контроль функціонує у вигляді єдиної системи, до якої належать певні підрозділи, які самостійно займаються виконанням завдань та функцій, які їм притаманні і які за ними закріпили Основний Закон України, законодавство та інші нормативно-правові акти. Залежно від того, який суб'єкт його здійснює, державний контроль поділяється на контроль органів законодавчої влади, президентський контроль, контроль органів виконавчої влади, контроль судової гілки влади, контроль омбудсмена тощо.

Серед суб'єктів контролю з деякою умовністю можна виокремити дві певною мірою автономні групи. До першої групи входять суб'єкти президентського контролю, парламентського контролю, контролю органів виконавчої влади, контролю органів судової влади загальної та арбітражної юрисдикції. Державні органи, що входять у цю групу, провадять діяльність, специфікою якої є те, що контроль, ними здійснюваний, – це не єдина або не головна їхня функція. Її виконують разом з іншими функціональними завданнями. Друга група контролю складається з державних органів, для яких реалізація контрольної функції є єдиною функцією (суб'єкти конституційного контролю, контролю Уповноваженого з прав людини і прокурорського нагляду).

Автономний, відповідно до мети, призначення та специфіки виконання, вид державного контролю – *конституційний контроль*. У конституційного контролю яскраво виражені державно-правові риси, адже він належить до своєї діяльності, котру виконують державні органи, що мають спеціальну компетенцію, яку реалізують за чітко встановленими правилами і змістом якої є перевірка, виявлення, фіксація та усунення тих положень у законах, інших нормативних документах, які не відповідають Конституції, та дій (бездіяльності), що вчинені органами публічної влади, організаціями чи громадськими об'єднаннями, та ухвалюють на цій основі рішення із загальнообов'язковим та остаточним за своїми правовими наслідками характером. Конституційний контроль забезпечує державну організацію загалом, тож конституційного контролю спрямований тільки на державні органи, на яких покладено обов'язок реалізувати державну владу. У характеристиці терміну «конституційний контроль» роль ключового чинника належить загальній ідеї, яка лежить в основі необхідності функціонування інституту конституційного контролю та визначає його завдання, які полягають у тому, щоб:

– забезпечувати верховенство Конституції у функціонуванні внутрішньої правової системи; забезпечувати безпосередню і пряму дію Основного Закону України;

– сприяти тому, щоб усі органи та громадяни дотримувалися Конституції, обмежувати органи державної влади в ухваленні документів, що є неконституційними;

– застосовувати контрольні повноваження для того, щоб розвивати правове середовище в межах конституційної законності, формувати правовий потенціал, аби розвивати законодавство в правовому полі, підґрунтям якого є конституційні положення певної країни, забезпечувати суспільну стабільність, послідовно і постійно його розвиваючи.

Президентський контроль. Як Глава держави, Президент, володіє значними повноваженнями, які поширюються на законодавчу, виконавчу й судову царини, зокрема й під час контрольних функцій. Дослідивши наукову літературу, можна констатувати, що є дві головні форми президентського контролю, які знаходять вияв у:

- а) безпосередньому президентському контролю;
- б) контролі Президента, який він реалізує посередництвом спеціальних органів.

В царині, яка належить законодавчій владі, втілення контрольних повноважень Президента держави відбувається:

- «у здійсненні контролю за конституційністю актів Верховної Ради України;
- в контролі за конституційністю актів представницьких органів влади суб'єктів держави;
- в участі Президента в законодавчій діяльності засідань ВРУ» [184].

Відповідно до Основного Закону країни, у Президента держави є право законодавчої ініціативи, завдяки цьому він може порушувати питання про те, щоб ухвалювалися нові закони, вносилися зміни й доповнення в чинні, зокрема в Конституцію України.

Президент може здійснювати як безпосередній контроль у царині виконавчої влади, так і використовуючи певні структури. Здійснення безпосереднього контролю відбувається в ході процесу, під час якого добираються кадри та призначаються на посади і звільнюються з посад міністри, голови державних комітетів, голови місцевих державних адміністрацій, коли призначаються та звільнюються представники в зарубіжних країнах, вищі керівники Збройних Сил України та ін.

Ухвалюючи рішення щодо посадових призначень, «Президент контролює і діяльність посадових осіб, що здійснюють підбір кандидатур на відповідну посаду. За таких умов контроль слід розуміти в його широкому значенні, коли під час співбесіди, ознайомлення з інформацією, характеристиками, аналізом різних ситуацій формується уявлення про потреби кадрового забезпечення, і не лише з точки зору формальних вимог, а й багатьох інших обставин, які мають значення для функціонування виконавчої влади» [2].

Функції президентського контролю в Україні здійснюються спеціальним Контрольним управлінням, що є складовим підрозділом Адміністрації Президента України.

Вагомою є роль президентського контролю, спрямованого на управлінську діяльність органів виконавчої влади, як з точки зору впливу, об'єктом якого вона є, так і щодо поглиблення відповідальності за додержання положень чинних законів. Варто наголосити, що «хоч у Конституції України і немає прямої вказівки на підконтрольність органів виконавчої влади Президентові, але існування такої залежності органічно впливає із загального співвідношення конституційного статусу Президента і Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Так, Президент має право скасовувати акти Кабінету Міністрів, рішення голів місцевих державних адміністрацій, приймає рішення про відставку останніх, якщо недовіру їм висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради» [52].

Президент держави може здійснити контроль за законодавчим процесом, застосувавши правовий спосіб, який полягає у його праві відкладального «вето», спрямованого на деякі закони. Цьому праву притаманні ознаки чи не найефективнішого механізму, завдяки якому здійснюється вплив на роботу Верховної Ради. Користуючись правом вето, Президент може не пасивно спостерігати за законодавчим процесом, а бути його активним учасником, впливаючи на його наповнення та напрямки. Після отримання того чи іншого ухваленого парламентом закону на затвердження, у Глави держави з'являється вибір: або продемонструвати підтримку цього закону й підписати його, або, користуючись власним правом вето, завадити тому, щоб він набрав чинності.

Контрольним повноваженням Президента України вважають і його право достроково розпустити Верховну Раду України.

Доцільно зауважити, що в Президента є право бути головою засідань Кабінету Міністрів, завдяки чому він контролює роботу вищого виконавчого органу державної влади та безпомилковість ухвалення рішень, які стосуються напрямів, що перебувають у його компетенції. Разом з тим президентська контрольна діяльність полягає в регулярному інформуванні Глави держави очільником Кабінету Міністрів України щодо урядової діяльності. Залежно від результатів контролю Президентом України може бути ухвалене рішення щодо відставки Кабінету Міністрів.

Водночас у Президента є контрольні повноваження і в органах судової влади. Вони знаходять вияв під час призначення на посади суддів Конституційного та Апеляційного суду. Варто зауважити, що суддів вищих судів призначають відповідно до подання Президента, а іншим він призначає особисто, користуючись порядком, який закріпило законодавство.

Парламентський контроль. Перелік, до якого входять основні види державного контролю, містить парламентський контроль, в зоні уваги якого перебуває діяльність виконавчої влади, він – беззаперечна умова міцного конституційного ладу.

Відомо, що головним у роботі Верховної Ради є процес законотворчості. Однак не менш вагома його функція – парламентський контроль за тим, як виконуються закони й інші правові акти. Як доводить світовий парламентський досвід, належним чином парламент реалізує свою представницьку, законодавчу, установчу та інші функції, тобто всі покладені на нього зобов'язання, якщо здійснюється ефективний контроль. Парламентський контроль здійснюють усі світові парламенти.

Парламентський контроль, як вважають політики, науковці та практики, – це значущий фактор, завдяки якому органи виконавчої влади та інші владні установи у своїй діяльності не допускають безвідповідальності, не перевищують свої повноваження. Тож об'єкт парламентського контролю – це робота кожного органу влади та самоврядної структури в частині виконання ухвалених Верховною Радою законів.

Традиційні форми парламентського контролю за виконавчою владою представлені постійними й тимчасовими (спеціальними та слідчими) комітетами (комісіями)

Без парламенту. Відтак, метою парламентського контролю в Україні є:

- «встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності;
- виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм;
- визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю;
- виявлення передумов притягнення винних до відповідальності» [184].

Парламентський контроль належить до повноважень Верховної Ради України, дія якої не потребує спеціальних доручень, вона керується Конституцією, законодавством України та власною компетенцією, під яку підпадає той чи інший об'єкт контролю, виняток складають суди та правоохоронні структури, які проводять оперативно-розшукові дії, досудове слідство, здійснюють правосуддя стосовно певних справ. Разом з тим у

Верховної Ради є право формування постійних і тимчасових контрольних комісій, щоб перевіряти питання, для яких необхідні додаткові контрольні дії. Є очевидним зростання їхньої кількості, до завдань, що ними виконуються, належить контроль, згідно з відповідними функціональними напрямками державного управління, аналіз того, наскільки ефективною є законодавча основа, дослідження її дієвості, діяльності певних виконавчих органів.

У правовій державі теоретичні основи, на яких базується парламентський контроль, не вважаються новими. Вона орієнтується на структури, притаманні демократичним формам правління. Парламентський контроль належить до різновидів державного контролю, це вид діяльності Верховної Ради, закріплений Основним Законом України та іншими нормативними актами, що передбачає створення спеціальних структур, які забезпечують законну й ефективну роботу вищих органів державної влади.

Завдяки тому, що український парламент здійснює контрольні функції, збільшується ефективність урядової діяльності, всі підзвітні та підконтрольні державні органи діють більш злагоджено, більш належно додержуються права та свободи людини і громадянина. Водночас парламентський контроль спонукає аналізувати, яким чином на практиці впроваджуються чинні закони, іншими словами, сприяє тому, що Верховна Рада України не тільки ухвалює рішення, а й відстежує, якими є їхні практичні наслідки.

Завдяки прямому (безпосередньому) парламентському контролю Верховною Радою України перевіряються питання, які стосуються:

- «забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- діяльності Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, інших державних органів та посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються Верховною Радою України або на призначення яких потрібна її згода;
- фінансово-економічної діяльності держави» [184].

Крім Верховної Ради, якою здійснюється прямий парламентський контроль, функція парламентського контролю виконується також спеціалізованими суб'єктами — комітетами Верховної Ради України, тимчасовими спеціальними комісіями, тимчасовими слідчими комісіями, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, підґрунтям для дій яких є спеціальні закони, а порядок роботи визначає Регламент Верховної Ради України.

Парламентом контрольні дії застосовуються безпосереднім чином, а також за допомогою його контрольних структур. Так, Основним Законом України встановлено, що Верховною Радою України задля того, щоб реалізувати контрольні функції, згідно з Конституцією України, здійснюється формування комітетів Верховної Ради, до складу яких входять народні депутати України; надходження коштів до Державного бюджету України та їхнє використання від імені Верховної Ради контролюється Рахунковою палатою; повноваження парламентського контроль за тим, як дотримуються конституційні права та свободи людини і громадянина, покладені на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Одну з форм парламентського контролю за діями виконавчої влади вбачають у роботі омбудсмена — це спеціальна посадова особа, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що, відповідно до своїх повноважень, розглядає звернення громадян, які скаржаться на те, що певні державні органи й посадові особи порушили права людини.

Наявне використання й інших видів контролю за діяльністю виконавчої влади. Приміром, Рахунковою палатою контролюється відповідна урядова діяльність. В будь-якому разі суттю парламентського контролю за діями виконавчої влади зазвичай є, в те, що парламентом, відповідно до своїх повноважень, має відреагувати на вчинені підконтрольною структурою чи посадовою особою дії та вжити щодо них конституційно-правових заходів.

Контроль органів виконавчої влади. У протипагу контролю за діяльністю представницьких органів влади контроль за діяльністю, яку провадять органи

виконавчої влади, має зазвичай ознаки спеціалізованого та професійного спрямування. Ним охоплюються величезні обсяги роботи, значна кількість суб'єктів, напрямків дій та правових способів.

Контроль за органами виконавчої влади характеризується трьома якісними сторонами, галузями, на які він впливає. По-перше, це інструменти контрольного характеру та заходи, завдяки яким збалансовуються різні гілки влади. По-друге, це контрольні дії, виконання яких відбувається згідно з порядком виконавчих та розпорядчих функцій у сфері державного управління і які характеризуються великою різноманітністю суб'єктів та змісту. По-третє, це співпраця щодо взаємного контролю, яку підтримують державна виконавча влада й державні суб'єкти, місцеве самоврядування.

Всіма органами виконавчої влади в різний спосіб і в різних напрямках здійснюється провадження своїх контрольно-наглядових функцій. Тому особливо вагомо постає проблема обсягів контролю, меж, у яких держава через виконавчу владу впливає на суспільне життя.

Під контрольні дії, які є в компетенції органів виконавчої влади, підпадають усі галузі суспільної життєдіяльності: економічна (із промисловістю, сільським господарством, використанням та захистом природних ресурсів, торгівлею, фінансами тощо), соціально-культурна (з освітою, охороною здоров'я, наукою, культурою тощо) та адміністративно-політична (з обороною, безпекою, юстицією та ін.), вони стосуються і підзвітних, і невідповідних органів, установ, підприємств, організацій.

Серед контрольних повноважень, якими наділені органи виконавчої влади, вирізняють такі дві групи:

- 1) повноваження, якими користуються на інформаційно-аналітичному етапі контрольної діяльності. За допомогою повноважень, що входять у першу групу, збирають інформацію про те, відповідає чи не відповідає діяльність, яку провадить підконтрольний суб'єкт, чинним вітчизняним законам, характеристикам та зразкам, що задані, та обробляють одержану інформацію, перевіряють і аналізують всі факти в цілому. В цю групу

варто також додати повноваження, які мають дозвільний характер. Повноваження цієї групи втілюються завдяки різним перевіркам, ревізіям, аудиту, інвентаризації, обстеженням, різноманітним експертизам, лабораторним аналізам, контрольним випробуванням, контрольним закупівлям, витребуванню документів, заслуховуванню звітів, отриманню пояснень, наданих посадовцями, ліцензуванню, атестуванню, розгляду звернень та скарг, наданих громадянами, їхніми організаціями тощо.

2) повноваження, які застосовуються на контрольному етапі регулювання. За допомогою повноважень, які містить друга група, відбувається передавання результатів здійсненого контролю у компетентні структури. Компетентними органами, відповідно, надісланий «сигнал» має бути розглянутий, вони мусять ухвалити стосовно нього правотворче, правовиконавче або юрисдикційне рішення. Ці повноваження можуть втілюватися як вимога, пропозиція усунути встановлені недоліки, порушення питання про те, що варто вжити відповідні кроки, притягти до відповідальності тощо.

Судовий контроль. Відносно самостійною та незалежною гілкою державної влади, згідно з Конституцією України, є судова влада, завданням якої є здійснення правосуддя. Судовий контроль розглядають як процес, під час якого суд використовує свої повноваження, встановивши факт про вчинення державним органом незаконної, необґрунтованої чи несправедливої дії або ухвалення подібного рішення (акта).

Коли відбуваються євроінтеграційні процеси, суттєвим є рішення доповнювати судовий традиційний контроль варіантами позасудових інструментів, які сприяють виконанню законодавства, додержанню прав людини. Так, судовий механізм може істотно доповнитися інститутом несудового державного контролю, створений структурами, які мають спеціальні контрольні повноваження (прокуратурою, національною комісією регулювання природних монополій тощо). Судовий контроль у галузі публічної влади має, по-перше, забезпечити охорону прав і законних інтересів,

якими володіють фізичні та юридичні особи, інакше кажучи, захистити приватний інтерес, по-друге — не допустити, щоб органи державної влади та місцевого самоврядування займалися самоправством, іншими словами — захищати публічний інтерес. Доцільно зауважити, що судовому контролю притаманно реалізуватися у трьох формах:

а) «контроль при розгляді справ за скаргами зацікавлених осіб або протестами прокурора на рішення, вироки, ухвали, постанови суду (судді), які не набрали законної сили (касаційне провадження);

б) контроль при розгляді протестів прокурора або голови суду на рішення, вироки, ухвали, постанови суду (судді), які вступили в законну силу (наглядове виробництво);

в) контроль при розгляді справ за заявами осіб, які беруть участь у справі, і постановами прокурорів у зв'язку з нововиявленими обставинами» [184].

Завдяки судовому контролю, який вищі суди здійснюють щодо діяльності нижчих, органи судової влади, по-перше, захищають права й інтереси громадян та організацій, які було порушено, а по-друге – виявляють ситуації, коли порушуються закони, інші нормативні документи, права та свободи людини й громадянина, встановлюють, за яких причин та умов були скоєні ці порушення, і висувають вимогу вжити певних заходів.

Тому є важливим наголосити на значенні судів у запобіганні порушень законів, прав і свобод людини та громадянина. Виконуючи контрольні функції, судами реалізується профілактика правопорушень і в ході здійснення правосуддя, і коли розглядаються справи в межах судового контролю. Профілактичні заходи спрямовані на те, щоб з'ясувати причини та умови, за яких законодавство, права і свободи людини й громадянина були порушені, й усунути їх, аби в перспективі нові протиправні дії не вчинялися, щоб знизився їхній рівень у соціумі.

Наступний напрямок контрольної судової роботи полягає в контролі за тим, як велося попереднє розслідування. Згідно з чинним кримінально-

процесуальним законодавством, судовий контроль за органами дізнання й попереднього слідства відбувається в таких формах:

а) «досудові процедури надання дозволу на проведення оперативно-розшукових і слідчих дій, що обмежують права громадян (прослуховування телефонних та інших переговорів, перегляд поштових, телеграфних та інших відправлень і т.д.);

б) досудові процедури розгляду скарг на дії органів дізнання, попереднього слідства (оскарження постанов про затримання, утримання під вартою, продовження строків тримання під вартою);

в) судова процедура перевірки закінчених розслідуванням кримінальних справ: при призначенні справи до слухання; в підготовчій частині судового засідання; при постановленні вироку; в касаційній інстанції; в наглядовій порядку; в порядку провадження за нововиявленими обставинами» [184].

Останніми роками науковці-юристи у сфері кримінального процесу акцентують на такому виді роботи судової влади, як судовий контроль на етапі, коли ведеться попереднє розслідування. Щоб здійснити судовий контроль за результатами, отриманими попереднім розслідуванням, перевіряються матеріали справи стосовно того, чи були повними та достатніми докази, які зібрали органи дізнання попереднього розслідування. Завдяки такому контролю судами не допускаються до судового розгляду справи, у попередньому розслідуванні за якими були порушені норми, закріплені матеріальним і процесуальним правом.

Коли триває попереднє розслідування, велике значення має прокурорський нагляд, який, серед іншого, здійснює нагляд за тим, як додержуються права і свободи людини й громадянина. Оскільки судовий контроль починає діяти на етапі попереднього розслідування, потрібне чітке розмежування об'єктів, на які спрямовані ці види діяльності. Як спосіб втілити вказаний вид судового контролю можна назвати судову перевірку того, чи є законними й обґрунтованими дії та рішення посадовців в органах

попереднього розслідування та прокурорські, які спричиняють обмеження конституційних прав людини і громадянина.

В судовому контролі втілено найвагомішу форму, через яку реалізується захист прав і свобод людей. Його існування підтверджує, що відбувається розвиток інституту процесуальних гарантій прав та свобод громадян. Процес, під час якого розширюється судовий контроль, свідчить про те, що роль, яку відіграє судова влада в житті суспільства й країни, в гарантуванні громадянам прав і свобод, зростає.

Громадський контроль. Україна розглядає співпрацю органів влади та громадськості як визначальний напрямок у подальшій стратегії, відповідно до якої розвиватимуться державна й регіональна політика. Трансформація нашої країни, яка стає демократичним європейським суб'єктом, дозволяє констатувати, що громадяни все більш активно залучаються до системної роботи владних структур. Завдяки такій взаємодії люди більше довіряють інститутам влади, а відповідні органи у своїй роботі стають більш відкритими та прозорими. На жаль, нині Україна переживає період сильних потрясінь, оскільки діє воєнний стан. Попри труднощі воєнних часів, українці мужньо і згуртовано борються на кожному з фронтів. Набутим воєнним досвідом України доведене злагоджене співробітництво, яким об'єднані органи влади, військове командування, військові адміністрації, волонтери, представники бізнесу, підприємці та ін. Однак війною відкореговано й роботу владних органів, і виконання функцій громадського контролю.

Громадський контроль за органами влади та їхніми посадовцями – це чи не найпоширеніша форма зв'язку громадян і владних структур, а ще засіб залучити громадян до участі в різних галузях суспільно-політичної життєдіяльності. Зрозуміло, що органам влади важливо знати громадську думку й оцінку, адже з їхньою допомогою можна сформувавши бачення того, наскільки ефективні реформи, що запроваджуються, про правопорушення, які допускають посадові особи, як вони мають за це відповідати.

Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок, що в умовах розвитку демократії в Україні застосовується широка концепція контролю, якою передбачено, що поряд із державним контролем, здійснюється громадський та міжнародний контроль, що забезпечує внутрішньодержавну демократію. Якщо буде використано широкий комплексний контроль, це врівноважить державні та суспільні інституції, не допустить перевищення повноважень та зловживання ними, від чого не постраждає їхня ефективна діяльність і, зрештою, впровадження демократичних засад. Роль різних інституцій, що здійснюють контроль в Україні, надзвичайно важлива для забезпечення ефективного функціонування демократичної системи. Парламент, президент, уряд та інші владні органи відповідають за нагляд за виконанням законів, забезпечення дотримання конституційних принципів і захист прав громадян. Судова система забезпечує відповідність законодавства Конституції та розглядає спори, пов'язані з порушенням прав. Органи місцевого самоврядування відіграють роль у виконанні рішень центральних органів влади на місцевому рівні та представляють інтереси місцевого населення. Громадськість та міжнародні організації відіграють важливу роль у контролі за владними структурами, забезпечуючи громадянську участь у процесах прийняття рішень та міжнародне співробітництво для захисту прав людини та демократичних цінностей. Взаємодія цих інституцій утворює систему контролю, яка сприяє підтримці правової держави та зміцненню демократії в Україні.

2.3. Перешкоди на шляху до ефективної реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління

Створити національну модель громадянського суспільства й демократичну, соціальну, правову державу, яка б йому відповідала, можна тільки тоді, коли в комплексі будуть системно трансформовані всі суспільні

галузі життєдіяльності. Розуміння й необхідність, яку має суспільство в тому, щоб не допустити зловживання владою, а головне – можливості її узурпувати, обумовлює актуалізацію наукової та практичної зацікавленості проблемою контролю у сфері публічного управління. Нині все важливішу роль відіграє державний контроль, завдяки якому не лише дотримується законність у сфері публічної влади, а й у концептуальному контексті забезпечується успішна стратегія публічного управління. В Україні проблема, за якої протягом багатьох років відсутній зворотний зв'язок, що мають вести суспільство й держава; владою практикується протистояння соціуму, його підпорядкування. В нинішній ситуації назріла проблема реорганізувати як державний, так і недержавний контроль, розв'язувати її необхідно в комплексі.

В нинішніх реаліях є актуальним оптимізувати владу. Як відомо, «оптимальним для людини і нормального суспільного життя є стан рівноваги та дотримання балансів між гілками влади, між секторами громадянського суспільства та між громадянським суспільством і державою. Такий ідеальний на нашу думку стан досягається із настанням ери правової держави, яка виявляється свого роду компромісом між етатичною державою минулого, яка вивищувалася над суспільством та контролювала його аж до втручання у приватне і сімейне життя, а також крайнім лібералізмом, що супроводжується проявами анархізму, війною секторів економіки, охлократичних способів здійснення влади та навіть зловживання правом» [162].

І нині серед головних проблем фіксується неефективна контрольна діяльність та низький рівень організаційно-правового забезпечення контролю, а нові види громадського контролю використовуються із врахуванням серйозних ризиків, якими вони супроводжуються і які виникають під час того, як у державі розбудовуються нові відносини. Наскільки дієвий та результативний контроль, визначають під час того, як досягаються мета й завдання, заради яких він і функціонує. Своєю ефективністю контроль безпосередньо завдячує забезпеченню його незалежністю виконання. Контролюючі органи завдяки конкретному правовому статусу можуть

запобігати неправомірним діям, здійснювати швидке їхнє виявлення, а в ситуації, коли посадові особи неналежним чином виконують обов'язки, вдатися до відповідних заходів. Як зазначає О. Скрипник, «в українському законодавстві відсутня чіткість визначення функціонального призначення контролю і нагляду. Недостатня увага до термінології, чіткості понять, що використовуються в нормативних актах, веде до неоднозначності їх розуміння та застосування на практиці» [162].

У зв'язку з тим, що відбувається цифрова трансформація, динамічно втілюються та розвиваються інформаційно-комунікаційні та інші цифрові технології, електронне урядування та електронний парламент, відбуваються зміни в суспільстві, цим обумовлені, здійснюється створення принципово нових обставин, у яких і надалі розвиватиметься система державного управління, зокрема організація та реалізація парламентського контролю. Варто наголосити, що головні (класичні) елементи системи управління знаходять свій вияв у тому, щоб:

- 1) збирати й обробляти потрібну інформацію, вивчати і планувати, як розвиватиметься ситуація (події, процеси та ін.);
- 2) ухвалювати управлінське рішення, забезпечувати його втілення шляхом організаційно-правової, кадрової та іншої ресурсної допомоги;
- 3) здійснювати контроль (зовнішній або внутрішній), оцінювати рівень та отримані результати, якщо потрібно, уточнювати чи коректувати ухвалене рішення.

Виходячи із наведеного контексту, правове регулювання, організація парламентського контролю та його ефективність в умовах демократичного суспільства бачиться питаннями дуже актуальними.

В результаті вивчення стало очевидним: ця галузь має певні системні проблеми, які варто окремо розглянути й опрацювати, приміром:

1. У зв'язку з тим, що державне правління неодноразово змінювало свою форму, це негативно впливало на процес, у ході якого створювався й розвивався парламентський контроль у незалежній Україні.

В цьому контексті доцільно зауважити, що після того, як була ухвалена Декларація про державний суверенітет України [49] форма державного правління в Україні зазнала неодноразової трансформації – від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської і навпаки. За головну особливість згаданих трансформацій на всіх щаблях можна вважати те, що функції та повноваження між законодавчою і виконавчою гілками влади та між Верховною Радою і Президентом України перерозподілялися. Це, відповідно, спричиняло зміну й організації парламентського контролю, що негативно впливало на його системний розвиток.

В цілому, якщо порівнювати вітчизняні конституційні норми та конституції інших держав Європи, в яких діє змішана форма правління, можна прийти до висновку, що в Україні не досягнуто належного балансу в частині компетенцій, якими наділено основні інститути вищої влади, а владну модель виписано досить розмито. Власне через це, що доведено аналізом, згодом виникали політичні кризи, а кожне нове державне керівництво ініціювало конституційну реформу або зміни до Основного Закону України. Є очевидним, що такому історичному досвіду варто бути врахованим у процесі майбутньої державної розбудови.

2. Наявність проблемного питання, що полягає в тому, наскільки ефективною є законотворча діяльність, та в розподілі завдань, які в цій галузі виконують законодавча і виконавча гілки влади. ХХІ століття, за результатами дослідження, в Україні ознаменувалося тим, що багато разів ініціювалася потреба врегулювати у правовому полі організацію роботи в законотворчій царині та встановити вимоги до того, якими мусять бути нормативно-правові документи. Це проблемне питання актуальне й досі, адже останніми роками, відповідно до наших висновків, намітилося прагнення занадто деталізувати положення законодавчих актів, регулюванням яких мали б займатися підзаконні документи центральних органів виконавчої влади або Кабінету Міністрів України і які, завдяки цьому, оперативно реагували б на необхідність

вирішувати соціально-економічні та інші актуальні проблеми, які існують у житті людини, в соціумі й державі.

Разом з тим наявна ситуація, за якої відповідному «оперативному» реагуванню відповідає процес, під час якого систематично вносяться зміни й доповнення в чинні закони, у зв'язку з чим Верховною Радою дублюються функції виконавчої гілки влади в нормотворчій діяльності, що негативно впливає на ефективність системи державного управління та розвиток парламентського контролю.

Як приклад вищевикладеного можна навести ситуацію, коли Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має виконувати завдання, які полягають у тому, щоб забезпечувати правове регулювання та організацію роботи, яку мають здійснювати органи, заклади, установи, підприємства, організації щодо захисту персональних даних та проводити парламентський контроль у цій галузі. На нашу думку, це заперечує вітчизняні конституційні положення та відповідні стандарти, якими послуговуються в Європейському Союзі і які реалізовані завдяки так званому «Пакету захисту даних», до якого входять:

– «Регламент (ЄС) 2016/679 від 27.04.2016 р. «Про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та про вільне переміщення таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальні Положення про захист даних)»;

– Директиву (ЄС) 2016/680 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.2016 р. «Про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних компетентними органами в цілях запобігання, розслідування, виявлення або переслідування злочинця злочину або виконання кримінальних покарань, а також про вільне переміщення таких даних, і скасування Рамкового рішення Ради 2008/977/ПВД»;

– Директиву (ЄС) 2016/681 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.2016 р. «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для

профілактики, виявлення, розслідування і судового переслідування злочинів терористичного характеру і тяжкого злочину»» [131].

3. Проблема, що полягає у визначенні повноважень Верховної Ради та її профільних комітетів з питань парламентського контролю. Стосовно цієї теми, згідно з аналізом, можна сформулювати риторичне питання, чи ефективні численні парламентські або комітетські слухання, розширені засідання профільних комітетів, заслуховування представників міністерств та інших державних структур тощо і ухвалені відповідно до їхніх результатів рішення. На нашу думку, викладена ситуація обумовлена наступними причинами:

- суттєво обмеженими повноваженнями профільних комітетів з питань парламентського контролю;

- низькою ефективністю інструментів, якими володіє парламентський контроль, серед яких – запити депутатів, звіти Уряду, представників державних підрозділів і т. ін.;

- браком високого рівня особистої відповідальності посадовців, які працюють у державних структурах, за невиконані або неналежним чином виконані рішення Парламенту та його профільних комітетів, ухвалених у межах парламентського контролю.

Інакше кажучи, злободенним, про що зауважувалося, зостається питання щодо того, аби продовжити шукати можливість збалансувати завдання, функції та повноваження, якими наділені різні гілки влади, й належним чином врегулювати питання, що охоплює завдання, повноваження й інструменти, які використовуються, аби уповноважені суб'єкти парламентського контролю могли його здійснювати.

4. Питання, пов'язане з проблематичною організацією парламентського контролю на тлі владної децентралізації в нашій країні. Проаналізувавши концептуальні підвалини, на яких базується адміністративно-територіальна реформи і які формувалися в Україні останніми роками ХХ сторіччя та почали втілюватися на практиці нещодавно, можна назвати головні завдання, що стоять перед децентралізаційними процесами системи державного управління:

1) створити потужне громадянське суспільство та комфортну для громадянина державу є ключовим завданням;

2) визнати, що територіальна громада – це первинний рівень самоврядування й передати відповідні компетенції, ресурси та відповідальність;

3) передати органам місцевого самоврядування переважну кількість повноважень та основну відповідальність у питаннях, у центрі яких є людська життєдіяльність;

4) реалізувати принцип, відповідно до якого території розвиваються рівномірно, встановити, на чому спеціалізуються регіони, застосовувати програмно-проектне планування та фінансове забезпечення;

5) збільшувати якість послуг, які надаються на державному й муніципальному рівнях, розвивати електронні адміністративні послуги;

6) розвивати державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, вдосконалювати податкову та бюджетну законодавчу базу;

7) гарантувати, що виконуватиметься принцип екстериторіальності у питаннях, що охоплюють безпеку й оборону, судові органи й охорону правопорядку.

Разом з тим головні проблемні питання, з якими стикається децентралізація влади та які необхідно розв'язувати за умови їхнього перебування в центрі уваги парламентського контролю, полягають у наступному:

1) існують труднощі з пошуком порозуміння між політичними елітами, спільної погляду на реформи та довгострокову стратегію, відповідно до якої розвиватиметься держава;

2) під час реформування увага насамперед має зосереджуватись на правах та законних інтересах, які мають громадяни й територіальні громади;

3) інструментарій, завдяки якому надаються адміністративні, медичні, освітянські, культурні та інші послуги, має бути оптимізовано;

4) продовжує бути злободенним питання, яке полягає в тому, аби розвивати місцеву інфраструктуру (транспортне сполучення, систему зв'язку, Інтернет, торгівлю та ін.);

б) не пройшла завершального етапу конституційна реформа, юридично не встановлені функції, повноваження й відповідальність, якими володіють місцеві владні органи;

7) нова система управління й надання послуг з її моделлю та змістом повинна бути зрозумілою кожному громадянину.

Коли відбувається децентралізація влади, стають актуальними дотримання чинних законів та системний розвиток парламентського, урядового, судового і громадського контролю, насамперед питання щодо того, наскільки правові документи, ухвалені органами місцевого самоврядування, перебувають у відповідності до законодавства та Основного Закону України.

Зважаючи на цифрові перетворення, цю проблему реально вирішити, створивши єдину електронну базу даних нормативно-правових актів, затверджених державними органами та структурними підрозділами місцевого самоврядування. Варто сказати, що деякі зарубіжні країни вже здійснили практичну апробацію схожих баз інформації та систем контролю, застосувавши цифрові технології. Вказане допомогло б оптимізувати й роботу народних депутатів України, враховуючи, наскільки оперативно змінюються регіональні події та відбувається розвиток системи парламентського контролю загалом.

5. Наявність проблеми, пов'язаної з тим, що права, свободи та безпека людини і громадянина мають бути захищені, і це є головним напрямком, за яким повинен розвинути парламентський контроль, насамперед стосовно соціально-економічної та інформаційної царин. Системні проблеми в кожній із цих галузей полягають у наступному:

1) соціально-економічному розподілі населення, який і раніше, і нині виступає реальним фактором, який спричиняє суспільно-політичні катаклізми.

2) в тому, що порушується принцип соціальної справедливості, а також вимога ст. 1 Основного Закону України, про Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу;

3) у бракові усвідомлення цінності людського капіталу, цього сильного стратегічного ресурсу, завдяки якому розвивається економіка країни;

4) в неефективній системі, завдання якої – захищати приватне життя й персональні дані особи;

5) у тому, що розповсюджується дезінформація та діють негативні інформаційно-психологічні чинники, від яких потерпають людина та соціум.

Сукупність перерахованих проблемних питань парламентського контролю, вочевидь, не є вичерпною та вимагає, аби було застосовано в комплексі наукове, організаційно-правове, кадрове, матеріально-технічне та інше ресурсне забезпечення. Загалом основні функції парламентського контролю полягають у тому, щоб були ефективно захищені: а) конституційні права, свободи та безпека людини і громадянина; б) духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні й інші цінності українського соціуму; в) конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність країни.

Президентський контроль – це вид діяльності Глави держави та органів контролю, які він сформував, що контролюють, як органи виконавчої влади держави виконують закони, укази, розпорядження, доручення, послання Президента, затвержені до виконання державні програми, та який покликаний виявляти різноманітні відхилення, помилки, зловживання, недоліки, що допускаються в процесі, під час якого організуються системи державного управління, в тому числі адміністративна, фінансова, господарська діяльність, та ухвалити у зв'язку з цим потрібні рішення.

Президентові не байдуже, як працює Уряд, адже посередництвом інструментів виконавчої влади впроваджується його передвиборна програма, а значить — внутрішня та зовнішня політика. Проте в нинішніх умовах ключовим механізмом, завдяки якому корегується та контролюється урядова діяльність, виступає не вказана інституція, а парламентська більшість.

Суспільною практикою доведено, що для того, аби використати конституційну норму щодо можливості Глави держави призупинити рішення Кабінету Міністрів України й водночас звернутися до Конституційного Суду України, є численні підстави. До того ж Глава держави має особливо уважно поставитись до того, що ці рішення порушили як матеріальні, так і процедурні (процесуальні) конституційні норми.

Проаналізувавши процедуру, в ході якої формується Кабінет Міністрів України та організовується його робота, коли існує біцефальність виконавчої влади, вчені прийшли до висновку, що, по-перше, Прем'єр-міністра не варто розглядати як самостійну політичну фігуру, по-друге, на Президента України фактично не покладається політична відповідальність за те, якими наслідками увінчається урядова діяльність в умовах можливості потужно впливати на КМУ та всю виконавчу владну систему.

Щоб усі гілки влади функціонували успішно, насамперед мають стабільно співпрацювати ключові державні органи, їхні повноваження – розподілятися зрозуміло та справедливо, існувати певні важелі стримувань і противаг, аби жоден владний центр не зміг узурпувати владу, зрештою, повинен бути сприятливий клімат, щоб політичні сили, які отримали владу, реалізували свій політичний та державний курс.

Але вартий визнання факт, що українська виконавча влада у своїй досі чинній формі – громіздка й суперечлива структура, яка має багато недоліків: і тих, які залишила у спадок радянська командно-адміністративна система, й набутих упродовж часів незалежності. Досі впливають на процеси розвитку України притаманні радянській політичній системі ознаки, що полягають у: а) постійному тяжінні до авторитарних механізмів, які використовуються у державних владних процесах; б) цілковитій бюрократизації всіх відносин, що діють у суспільстві; в) тотальному контролі, що обумовлений принципом, відповідно до якого людина, суспільство та вся політична система повністю залежать від держави.

Нині чинна в Україні модель стала причиною того, що у виконавчій владі фактично функціонують дві паралельні владні структури – президентська та урядова. Особливості її полягають у тому, яким чином ці суб'єкти співвідносяться з виконавчою владою. Щодо Уряду, то він становить окремий структурний підрозділ, який входить у систему органів виконавчої влади, тоді як відношення Президента до цієї системи тільки функціональне. В розрізі двоїстого центру та Конституції, за Урядом закріплена не другорядна роль у царині виконавчої влади, а якраз зворотне – він вищий у ієрархії названої гілки влади, на якого покладена реалізація усіх ключових завдань, що стоять перед виконавчою владою. Як не прикро констатувати, нині чинна вітчизняна система, протирічить викладеним принциповим положенням, згідно з якими має діяти виконавча влада.

В органах виконавчої влади контроль здійснюють із врахуванням їхньої специфіки та конкретної суті їхніх управлінських функцій, він має на меті отримання конкретного результату й визначення способів, завдяки яким він буде досягнутий, ліквідувати і взяти до уваги перешкоди, коли втілюватимуться владні повноваження.

В цілому такому контролю частково притаманна формальність, його підґрунтям є відписки, інакше кажучи – формальне виконання на папері, найчастіше на практиці не реалізоване. Наприклад, «приймається рішення щодо вирішення проблеми утилізації сміття, зазначаються у документі відповідальні посадові особи, визначається обсяг фінансування та джерело фінансування. А по факту, або не відбувся тендер, або завалили тендер, бо виграв не той хто потрібно. Або в реальності не надійшло необхідної суми для вирішення проблеми, у зв'язку із тим, що не надійшла необхідна сума податків у зазначеному проміжку часу до бюджету. І по-факту документально в процесі контролю, контролюючим органом, чи посадовою особою подається відповідь-причина не виконання чи неналежного виконання, на рівні паперового контролю, як би все добре, але на рівні реального життя проблема не вирішена» [22].

Головне проблемне питання полягає в людському факторі, саме через нього не виконуються рішення, розпорядження, укази чи виконуються не належним чином або частково, або виконуються так, як вважає за потрібне чиновник. Що зустрічалось нерідко в ситуації, коли інші контролюючі структури не реагували відповідним чином, а громадський контроль не володів реальними інструментами впливу. Промовистим прикладом цих проявів є робота органів місцевого самоврядування рівня громади, району та області, зокрема брак фінансування окремих сфер: освітньої, медичної, комунальних підприємств. Суть проблеми полягає в наступному: «на рівні ради громади, району чи області приймається рішення про профільну програму, як нормативно-правовий документ, який дозволяє розпочинати вирішення тієї чи іншої проблеми із зазначенням 100% необхідного фінансування, але наступним своїм бюджетним рішенням та ж сама рада по факту надає коштів на суму 30-50% від необхідного, тим самим не вирішуючи заявлені у першому рішенні-програмі завдань, відповідно не досягнувши мети. Або ж за умов 100% фінансування розпорядник коштів з об'єктивних чи суб'єктивних причин протягом заявленого у програмі терміну просто не освоєє 10-50% виділених коштів. У більшості територіальних громад, адміністрацій районів, областей, керівниками, які б мали здійснювати відповідний управлінський контроль не здійснюється, і відповідно не впроваджується ніяких відповідних кадрових, дисциплінарних управлінських рішень. Адже управлінці, які б мали здійснювати такий управлінський контроль у публічній сфері, або недостатньо компетентні для такої роботи, як на етапі підготовки відповідних рішень, розпоряджень так і на рівні їх виконання» [22].

Наступна проблема це «незнання законів, трактування законів на свій власний розсуд. У переважній більшості не знання законів стосується пересічних громадян, хоча як показує практика і державні службовці не орієнтуються, або орієнтуються не належному рівні у законодавчому полі» [3].

Яскравим підтвердженням цієї думки є те, що «в 2016 році були ведені обов'язкові незалежні конкурси на посади державних службовців, під час

проведення яких стало зрозуміло, що «потрібні люди» активно їх провалюють, навіть, провалюють, ті «потрібні люди», які мали немалий стаж роботи в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування» [22]. Згодом відбулося скасування таких конкурсів для державних службовців на рівні голови й заступників голови в адміністраціях районів та областей.

Чимало експертів розкритикували те, що голови місцевих державних адміністрацій перестали мати статус державних службовців. Так, голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко акцентував на тому, що одна скасована процедура, відповідно до якої відбиралися кадри на посади голів місцевих державних адміністрацій не була заміщена новоствореною. Крім цього, він зауважив: «Фактично Адміністрація Президента отримує для себе безоплатну армію агітаторів на час виборчої кампанії. Навіщо їм тратити гроші та зусилля, коли можна влаштувати штаб просто в державних приміщеннях і посадити агітаторів на посаду голів адміністрацій?» [73].

Таким чином, голів місцевих державних адміністрацій вивели з державних службовців попри загальну логіку, яку містить розвиток системи публічного управління, через непослідовні дії, покликаних перетворити людей, які працюють у царині публічної політики, на діяльних партійців, які обіймають державні посади, щоб підтримати свою політичну силу.

Органи публічної та місцевої влади володіють відділами, на яких покладається юридичне забезпечення державних службовців, якими ведеться підготовка, а часом і здійснюється контроль рішень або вони ними ухвалюються та виконуються. До функцій цих юридичних відділів входить контроль на етапі, коли проекти того чи іншого рішення, розпорядження готуються та виконуються. Однак «часто такі юристи низької кваліфікації, які, або готують низькопробні проекти рішень, або намагаються трактувати документи, які заходять в районну чи обласну адміністрацію, міську раду на свій розсуд, чим часто завдають репутаційних, фінансових збитків установам в яких вони працюють. Часто чиновники саме юридичних відділів є і

фігурантами кримінальних справ. Юристи рад територіальних громад, адміністрацій, часто шукають шляхи не як виконати вимоги закону, чи законну вимогу громадянина, а як її обійти» [39].

Звичайно, основний контроль за тим, як виконуються рішення, розпорядження, здійснюють голи районних, обласних адміністрацій, сільських, міських, районних, обласних рад та голови депутатських постійних комісій. У зв'язку з тим, що згадані посадовці, особи, які обіймають виборні посади, некомпетентні, що ухвалені рішення та видані розпорядження з'являються у великій кількості, такий контроль є явищем формальним. Тільки коли рішення не виконане, з'явилися катастрофічні наслідки, що зазвичай виявляють під час політичного протистояння, особи, які відповідають за здійснення управлінського контролю в публічній галузі, несуть дисциплінарну чи політичну відповідальність. Аналізуючи офіційні сайти, де звітують очільники районних рад та районних, обласних адміністрацій, «знаходимо інформацію про кількість прийнятих радою рішень, проте жодного слова не зазначено про кількість виконаних рішень у розрізі від 1% до 100%. Відсутня інформація про аналіз якості та ефективності виконання таких рішень, а також які наслідки наступили після виконання таких рішень, позитивні чи негативні. Фактично розуміємо, що у більшій своїй частині була робота проведена заради роботи, а кошти освоєні, не освоєні, частково освоєні, або виділені не в повній мірі» [22].

В останні роки Уряд України організував роботу різних гарячих урядових ліній, подекуди і на місцях головами громад, адміністрацій налагоджені подібні канали зв'язку із громадянами [168]. Основною їхньою метою є прискорення розв'язання проблемних питань, які турбують населення, реалізуючи на місцях ті чи інші рішення, розпорядження. Механізм працює так. На урядову лінію надходить скарга від громадянина з приводу того, що місцевими чиновниками не вирішується його проблема, тому, як він вважає, це мусить зробити посадовець, який стоїть вище. На практиці подібні електронні звернення повертають на місця, тому ж керівникові, який із розв'язанням

проблеми не справився або відмовив громадянинові у її вирішенні. Тож на урядовий рівень керівником, який перебуває на найнижчому рівні надсилається формальна відписка з цієї справи, таку ж відповідь отримує і громадянин, оскільки Call-центру Кабміну не має кадрів, які аналізували б суть подібних відписок. Ще гіршою ситуація виглядає у разі вмотивованої скарги громадянина на дії місцевого чиновника, які порушують його права. Далі рівень абсурду зростає, тому що профільне міністерство від імені Уряду просить того державного службовця, з яким у заявника вже триває протистояння-конфлікт, відповісти, підписавши текст іменем Кабінету Міністрів, на скаргу, яку надіслав громадянин, звинувативши цього ж місцевого посадовця. Можна передбачити, що замість урядової відповіді буде чергова відписка, або в ній ітиметься про оправдання чиновника.

Проблема полягає в тому, що керують радами територіальних громад, відділами й управліннями адміністрацій у переважній більшості люди, в яких відсутні потрібна кваліфікація, освіта і прагнення професійно здійснювати управлінський контроль у публічній царині. Водночас і громадянам, у яких відсутні освіта, уміння й навички, бракує професійної здатності на громадянському рівні займатися управлінським контролем у публічній галузі. Розв'язати проблему вдасться тоді, коли управлінський контроль у публічній сфері здійснюватиметься тільки професіоналами, менеджерами, і керівниками їхніми не будуть особи, які обіймають так звані політичні посади. Такі менеджери мають фактично надавати політикам та громадянам дані про те, успішно чи не успішно здійснюється управлінський контроль, вказуючи головні причини та шляхи їхнього вирішення.

Проаналізувавши організаційні основи та діяльність виконавчої влади України, можна стверджувати, що ключові причини такої ситуації полягають у наступному:

– не цілком сформоване законодавче підґрунтя, на підставі якого функціонує Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади;

– відсутнє єдине бачення основними суб'єктами політичного управління (Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів) концептуальних підвалин, на яких базується адміністративна реформа, та підкріплена законом Концепція її здійснення;

– наявність дуалізму, або доцентровості виконавчої влади, що на практиці обумовлює позасистемне втручання в роботу її підрозділів та інших структур;

– повноваження, якими Конституція наділяє Уряд, та його реальний статус перебувають у невідповідності одне з одним;

– Основним Законом України не визначені самостійні владні повноваження Прем'єр-міністра України, як і можливі підстави для його звільнення;

– доволі «слабкий» політичний статус Прем'єр-міністра, що обумовили процедура його відставки, неможливість реально впливати на кадрові питання у виконавчій владі, непідпорядкованість йому низки значущих підрозділів виконавчої влади.

Безсумнівно, що ця гілка влади по-справжньому зміцниться, що зросте її ефективність тільки тоді, коли буде сформована дієва вертикаль виконавчої влади, що сприятиме чіткому впровадженню рішень влади на всіх рівнях. У зв'язку з цим Конституція України не може й далі містити нині чинний порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій. Належність таких повноважень Президенту, як стверджує І.І.Дахова, «призводить до руйнування вертикалі виконавчої влади, обмежує Кабінет Міністрів у можливості здійснювати контроль за діяльністю місцевих адміністрацій» [47, с.244]. Життєздатна ієрархічна вертикаль виконавчої влади, буде сформована, якщо цих посадовців призначатиме Кабінет Міністрів України відповідно до подання Прем'єр-міністра. Оскільки Уряд, як гласить Основний Закон України, – це вищий орган у системі органів виконавчої влади, а значить, саме він має спрямовувати, координувати й контролювати роботу всіх органів виконавчої влади та моменти, пов'язані з їхнім утворенням, реорганізацією, ліквідацією,

адже тільки таким чином він функціонуватиме як керуючий центр. І, звісно, контроль мусить стати однією з головних функцій стосовно до органів виконавчої влади, які йому підпорядковані. Тож усі структури виконавчої влади повинні бути підлеглими КМУ. У його компетенції – контроль їхньої роботи, що мусить поліпшуватися в ході розвитку структури, якою володіє ця гілка влади.

Звичайно, ієрархічна система може оптимально діяти тільки в разі, якщо її структурна побудова буде моноцентричною, коли відбувається підпорядкування всіх структурних підрозділів управлінської системи єдиному, а не кільком найвищим владно-організуючим суб'єктам (центрам). Коли Урядові України будуть підпорядковані абсолютно всі органи виконавчої влади та будуть ліквідовані позасистемні втручання іншими зовнішніми елементами чи системами, не передбачені Основним Законом України, система виконавчої влади функціонуватиме ефективно, діяльність її структур оптимізується.

Беручи до уваги, що Конституція України утворює республіканську форму державного правління змішаного типу, що характеризується закономірним зв'язком із дуалізмом виконавчої влади, варто зауважити, що управлінська вертикаль базується на моделі, яка має назву «складний центр». Іншими словами – такий, до якого входять два поєднані функціями суб'єкти, Президент і Кабінет Міністрів. Особливість цієї моделі полягає в різному відношенні цих суб'єктів до гілки виконавчої влади. КМУ є окремим структурним підрозділом системи органів, а Президент, про що вже йшлося, дотичний до цієї системи тільки у функціональному плані, посередництвом його відповідних повноважень у царині виконавчої влади.

Ситуація зміниться, коли головні центри влади чітко розподілять між собою повноваження й відповідальність за те, як вони виконуються. Водночас таке розмежування неможливо здійснити, поки головні державні політичні гравці не висловлять на те своєї згоди та поки не відбудеться його усталення. Завдяки тому, що зазнає розподілу відповідальність, не тільки досконаліше працюватиме владна модель, а й її функціонування стане прозорішим для

громадян, їм буде зрозуміліше, так би мовити, хто за що відповідає і хто в чому винен. Так само важливо чітко зрозуміти, що саме і в чийй зоні відповідальності перебуває в масштабі ключових органів державної влади, завдяки цьому не тільки результативно впроваджуватиметься конституційна реформа, а й стануть прозорішими взаємини влади й населення.

Іншим аспектом є «існування ефективних рішень які виносять українські суди різних рівнів, які чиновники чи працівники виконавчої служби Міністерства Юстиції України не можуть виконати, заявляючи про технічні, юридичні, ресурсні та інші причини невиконання таких рішень. Від чого доволі часто потерпають як конкретні громадяни на користь яких були винесені такі судові рішення, так і бюджети різних рівнів» [3]. Нині, коли в Україні відбуваються реформи, особливо актуальною є проблема, пов'язана з тим, наскільки ефективний контроль у державному управлінні. Насамперед він має бути спрямований на суспільну стабільність, можливість людей реалізувати свої права та свободи. Нинішня особливість, притаманна контрольній діяльності в державному управлінні, диктує радикальну переорієнтацію, йдеться про те, що не громадяни служать державним органам, а вони перебувають на службі у громадян. Громадянське суспільство може ефективно функціонувати тільки за умови, що здобуто відповідність певним елементарним критеріям правового й політичного характеру, передусім тим, які свідчать про демократичні процеси в політиці та асоціюються з принципом верховенства права.

Варто акцентувати, що вітчизняну судову систему, переслідуючи політичну й економічну мету, постійно використовували і продовжують використовувати у вищій та місцевій площині. Попри дії чинних юридичних положень, що забезпечують матеріальне заохочення суддів України, вони не забезпечують їхню незалежність. Адже наявність системи оплати праці, що ставить у залежність суддівську зарплату від того, яке рішення ухвалить Президент та Уряд – через те, що відсутнє відповідне законодавче врегулювання, є прикладом серйозної залежності судів від виконавчої влади.

Контрольна діяльність має велике значення як фактор, що підвищує відповідальність апарату державного управління, якої від нього чекають суспільство і громадяни, за рішення, ним ухвалені, заходи для їхньої реалізації та результати які вдалося отримати. А це, у свою чергу, сприяє тому, що все ефективніше функціонує вся система державного управління, сприяє створенню громадянського суспільства, що володіє важелями контролю на кожному владному щаблі.

Важливою специфічною ознакою контролю є те, що, з одного боку, – це самостійна модель управлінської діяльності, а з другого – необхідна структурна ланка системи державного управління загалом. Тож усе важливішим є завдання – окреслити конкретну спрямованість та масштаб контролю, що здійснюється у системі державного управління України, та осмислити їх у науково-практичній площині. Виходячи з цього, контролю в нинішній системі вітчизняного державного управління варто вдосконалюватися і при цьому брати до уваги своєрідність життя суспільства.

У зв'язку з тим, що головна діюча особа правової держави – це її громадянин, який є автономною особистістю, державі потрібно сформувати відповідний клімат, у якому вільно розвиватиметься кожен громадянин та громадські об'єднань, уникаючи прямого втручання в їхні життя та роботу. Згідно зі ст. 3 Основного Закону України, держава вбачає суть і мету своєї діяльності у правах і свободах людини, а також у тому, щоб їх гарантувати. У контексті формування правової держави право мусить переважати над владою, тож владна сваволя недопустима, суспільство повинне володіти можливістю контролювати державну діяльність. Тому завдання контролю – підтримувати законність, це означає, що всі органи державного управління та їхні посадовці зобов'язані дотримуватися чинних законів у кожній галузі діяльності. Відповідно, це, у свою чергу, сприяє зростанню довіри соціуму до державних органів та покликане підтримати всі реформаційні процеси в економіці, соціально-політичній царині, які ініціює держава, використовуючи інструменти державних органів.

Наступною не менш важливою проблемою є брак одного чітко артикульованого демократичного формулювання громадського контролю, відповідно до правових вітчизняних норм. Витоки цієї проблеми містить той факт, що «складнощі понятійного апарату складають фундаментальне призупинення реформування інституту громадського контролю у сфері державного управління. До того ж, за відсутності єдиного актуального визначення поняття «громадський контроль» втрачається ефективність практичного застосування механізмів громадського контролю з боку суспільства, оскільки суспільство не розуміє повноти та меж актуалізації своїх повноважень у галузі громадського контролю. Окрім поняття громадського контролю, труднощі та протиріччя також виникають у застосуванні категорії «державне управління», яке має дуже вузькі рамки та не включає в себе поняття «муніципального управління» [66].

Якщо розглядати зв'язок громадського контролю та сфери публічного управління, варто зауважити, що розробниками нових трактувань громадського контролю не цілком відображаються особливі ознаки цього зв'язку у їхніх роботах. Інакше кажучи, нинішнє формулювання громадського контролю не сприяє тому, щоб зрозуміти суть громадського контролю як одного із завдань державного, а конкретніше – публічного управління. Провідним є розуміння, що громадський контроль – не якесь відокремлене, стороннє явище в царині публічного управління, це один із ключових видів діяльності цього управління.

Завдяки громадському контролю галузь публічного управління набуває демократичних ознак. Якщо громадський контроль у публічному управлінні відсутній чи недостатньо ефективний, демократичність цього управлінського процесу досить сумнівна. Так, «сфера публічного управління у тоталітарних та авторитарних державах позбавлена реальної функції громадського контролю» [50]. Варто сказати, що громадський контроль зазвичай виражається як зовнішній контроль і може бути організованим, та не організованим. Якщо зосередитися на організації громадського контролю в

публічному управлінні, то значно проблематичним є те, що для вітчизняного законодавця громадський контроль асоціюється найчастіше з організованою громадськістю, разом з тим применшується значення неорганізованої громадськості.

Потрібно розуміти, що «поняття організованої громадськості включає в себе різні об'єднання громадян, такі як засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, професійні спілки, творчі організації, тощо. Також, до групи організованої громадськості відносяться політичні партії, які не обрані до Верховної Ради України та не представлені в органах місцевого самоврядування» [86]. Що стосується неорганізованої громадськості, то «основною проблемою діяльності цього виду громадськості у сфері публічного управління є відсутність чіткої диференціації правового статусу суб'єктів неорганізованої громадськості від правового статусу суб'єктів організованої громадськості. Слід зауважити, що в теорії адміністративного права, під терміном «неорганізована громадськість» розуміють всіх громадян держави (але чомусь не іноземців чи осіб без громадянства), які не об'єднані у жодні організаційні форми, а представляють або власні інтереси, або ситуативно-спільні інтереси членів власних громад, споживачів чи користувачів окремих соціальних груп. На цьому розуміння неорганізованої громадськості закінчується. Звертаючись до теорії адміністративного права не можна виявити характерні риси неорганізованої громадськості, які б дали можливість визначити, чим саме громадський контроль за участю неорганізованих осіб відрізняється від громадського контролю за участю громадських організацій та політичних партій» [50].

Однак, є незаперечним те, що зміст і характер громадського контролю різняться, якщо він був спрямований на один і той же об'єкт, але якщо здійснювали його суб'єкти організованої громадськості та неорганізованої громадськості. Громадському контролю організованої громадськості не притаманний особистісний характер, він націлений на те, щоб були реалізовані колективні прагнення й інтереси громади. Крім того, природа громадського

контролю організованої громадськості, спрямованого на конкретний об'єкт, більш системна, методологічна та організована. На противагу йому, у громадського контролю неорганізованої громадськості відсутні системність, організованість, дотримання методології та колективність, адже він має на меті актуалізувати й захистити особисті інтереси громадянина.

Вітчизняна наукова література також не надто досліджує базові критерії, відповідно до яких диференціюються засоби, методи й форми, посередництвом яких здійснюється громадський контроль з боку організованої та неорганізованої громадськості. У зв'язку з цим встановлення форми, засобу чи методу громадського контролю, які доцільно використати залежно від ситуації, є неможливим. Якщо форма, метод чи засіб будуть обрані неправильно, громадський контроль буде неефективним. Під час дослідження теоретичних розробок та наукового аналізу, де розглядаються встановлені законом форми й засоби, завдяки яким здійснюється громадський контроль, практично не зустрічаються солідні теоретичні положення, присвячені причинам та чинникам, які впливають на диференціацію згаданих засобів та форм, адже переважна кількість вчених займаються традиційним визначенням категорій та класів, на які поділяють форми й засоби громадського контролю, виходячи з того, хто виконує роль суб'єкта й об'єкта і яку мету переслідує цей контроль, не інтерпретуючи критерії, підстави та не аргументуючи такі категоризування і класифікації.

Продовжуючи дослідження проблем громадського контролю слід зауважити, що «сучасне законодавство України не має чітких механізмів усунення та попередження причин невідповідності між діяльністю у сфері державного управління й еталонними соціальними нормами. У науковій літературі України також незначна увага приділена фундаментальним критеріям диференціації засобів, методів та форм здійснення громадського контролю з боку організованої та неорганізованої громадськості» [50].

Громадський контроль, що виступає формою, посередництвом якої громадськість долучається до розробки та впровадження публічної політики,

обумовлює «забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання або втручання» [89]. Однак участь громадськості в роботі владних структур можна вважати результативною тільки за умови, що відбувається вирішення оприлюднених громадянами проблем, коли вони долучаються до процесу, під час якого ухвалюються державно-управлінські рішення. Аби це сталося, владні інститути мають бути готовими відповідним чином співпрацювати з громадянами, а суспільство повинно мати сильні та ініціативні інституції громадянського суспільства, які здійснюють формулювання інтересів останнього. Через існування такого зв'язку стає очевидним, що стан, у якому перебуває громадський контроль у державі, безпосередньо залежить, по-перше, від того, який стан та на якому рівні розвиток громадянського суспільства, а по-друге, від ступеня прагнення підрозділів державної влади (місцевої також) співпрацювати з громадянським суспільством через його структури.

Той факт, що розвиток громадянського суспільства стикається зі значними проблемами, визнано офіційно. Зокрема, в Стратегії публічної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, ухваленої Указом Президента України від 27.09.2021 року, відзначається: «проблемним питанням є низький рівень інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства, відсутність стабільного залучення професійних кадрів та фінансових і матеріальних ресурсів, сталих практик партнерства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом» [146].

Чи не найскладнішою проблемою, від якої потерпає інституційна спроможність інституцій громадянського суспільства, виступає їхня «незначна фінансова життєздатність, адже обмеженість у коштах є суттєвим чинником, що стримує їх активність, у тому числі в частині ініціювання та здійснення громадського контролю. Також однією з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні залишається низький рівень довіри населення до інститутів громадянського суспільства. Соціологічні

дослідження свідчать, що кількість громадян, які не довіряють, зокрема, громадським організаціям, стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє» [154]. Через те, що суспільство не довіряє інститутам громадянського суспільства, громадяни не надто охоче залучаються до їхньої роботи.

Отже, українське суспільство характеризується наявністю загрозованої пасивної позиції, яку займає громадськість, коли йдеться про захист власних прав та інтересів, у контексті чітких вимог здійснювати контроль діяльності влади. Водночас українське суспільство є носієм і зворотної тенденції — збільшується загальна кількість інститутів громадянського суспільства та зростає громадська активність, оскільки громадяни залучаються до їхньої роботи. Цю активну позицію, яка має організовані форми, можна нині спостерігати майже в усіх галузях суспільного життя.

Незважаючи на існування стійкого громадського запиту на те, щоб державна політика формувалася та впроваджувалася під впливом суспільства, зокрема й через систематичний громадський контроль за діями органів публічного управління, українське суспільство абсолютно не довіряє державним владним інституціям, котрі, як вважають більшість співвітчизників, не можуть або не хочуть співпрацювати ані з певними представниками, ані з інститутами громадянського суспільства. Примітно, що наявна проблемна ситуація в цьому питанні хвилює державне керівництво. Труднощі в царині, де реалізуються демократичні стандарти і процедури, відповідно до яких громадяни залучаються до ухвалення рішень, де мають формуватися сприятливі умови для того, щоб контролювати дії владних структур та їхніх посадовців тощо, висвітлені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

О. Пухкал зазначає, що «зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; не виконуються належним чином механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики; рівень взаємної

довіри між владою та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солід. Проте низький рівень координації між органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства щодо формування державної політики роблять подібну взаємодію несистемною та нерезультативною. Чимало досліджень вказують на низький рівень інституційної спроможності центральних і місцевих органів публічної влади, який не дає їм змоги ефективно взаємодіяти із зацікавленими сторонами з боку громадськості. Вказана проблема, у першу чергу проявляється в неефективній діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади, які відповідальні за взаємодію із громадськістю. З такою практикою корелюється інша проблема — незадовільне фінансове забезпечення завдань сприяння розвитку громадянського суспільства» [154]. Отже, нині органи публічної влади не мають усталеної практики встановлювати структуру, яка має відповідати за співпрацю з громадськістю, крім того, різні типи владних державних органів, по-різному здійснюють вказані функції.

Разом з тим причину того, що органи публічної влади та громадяни (їхні об'єднання) взаємодіють неефективно, варто розглядати із нормативно-правової точки зору. Річ у тім, що в разі, коли однакові структурні підрозділи, які відповідають за взаємодію з громадськими інституціями, в центральних органах виконавчої влади відсутні, неможливе ухвалення типових положень, які б регламентували їхню роботу, інакше кажучи, надали б їхньому функціонуванню спільної основи. Досвідом доведено, що роз'єднані структури, котрі навіть чітко не сформульовані в нормативно-правовому полі, не володіють потенціалом реалізації цілісної комунікативної політики. Це пояснюється тим, що їхні функціональні обов'язки відчутно відрізняються. Тож відрегулювати регулярний зворотний зв'язок між владою та населенням можна тільки завдяки інституційному впорядкуванню та ефективному координуванню.

Однак зараз положення, в яких ідеться про комунікативну взаємодію органів публічної влади та громадськості, містяться в різних нормативно-

правових документах, зокрема в урядових актах. В результаті відбувається охоплення вагомими механізмами цієї співпраці, до яких належить і громадський контроль (з консультаціями з громадянами, із громадською експертизою та ін.), загалом тільки гілки виконавчої влади. Водночас комунікацію органів законодавчої та судової влади України, у структурі яких відсутні відділи, що мали б відповідати за зв'язки з громадськістю, забезпечують прес-служби. Наявні й інші серйозні проблеми у співробітництві органів публічної влади та громадськості, серед яких аналітики виокремлюють:

- «відсутність системності у впровадженні політики сприяння розвитку громадянського суспільства на практиці. Принаймні такий висновок можна зробити за результатами реалізації попереднього стратегічного документа у цій сфері;

- систематичне ігнорування з боку органів публічної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій інститутів громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених

- експертизах, моніторингах, слуханнях тощо.

- надання формалізованих або необґрунтованих відповідей громадянам на інформаційні запити до органів публічної влади, порушення строків відповідей; безпідставна передача звернень іншим органам, практика визнання скарг громадян необґрунтованими без надання роз'яснень; незабезпечення умов для присутності громадян при розгляді їхніх звернень; прояви упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень тощо;

- формалізований підхід до наповнення Інтернет-сайтів органів публічної влади переважно інформацією про кількість проведених слухань, громадських експертиз, створених громадських рад, а не про їх реальний внесок у зміст прийнятих рішень чи їх корегування» [154].

Як бачимо, Україна, як і багато інших країн, має свої унікальні виклики у впровадженні ефективних механізмів контролю в системі публічної влади. Ось деякі з найбільш значущих перешкод:

1. Системні проблеми. Деякі проблеми можуть бути системного характеру, такі як складність законодавства, недостатня координація між органами влади та відсутність ефективних механізмів моніторингу та оцінки результативності діяльності органів влади.

2. Корупція та недостатня прозорість. Корупція залишається серйозною проблемою в Україні і ускладнює ефективний контроль в урядових структурах. Недостатня прозорість в процесах управління, прихованість інформації та непрозорі механізми прийняття рішень ускладнюють нагляд і контроль.

3. Політичні втручання та вплив. Політичні інтереси можуть заважати незалежному функціонуванню механізмів контролю, це може включати політичний тиск на органи контролю або призначення керівників з політичних міркувань, що може підірвати їхню об'єктивність і ефективність.

4. Слабка інституційна відповідальність. Не всі інституції контролю в Україні мають достатні повноваження і ресурси для виконання своїх функцій. Крім того, механізми їх відповідальності є недостатньо ефективними, що ускладнює їхню здатність до ефективного контролю.

5. Недостатня участь громадськості. Важливим аспектом ефективного контролю є активна участь громадськості, однак в Україні існує недостатня розвиненість громадянського суспільства і недостатні механізми для залучення громадськості до контролю діяльності владних структур.

6. Слабка фінансова підтримка органів контролю. Недостатнє фінансування органів контролю може обмежувати їхні здатності проводити ретельний аналіз та моніторинг діяльності урядових структур, а також забезпечувати ефективний нагляд.

7. Недостатня незалежність судової системи. Існують проблеми з незалежністю судової системи від політичного впливу та корупції, що може ускладнювати судовий контроль над діяльністю владних структур.

8. Низький рівень компетентності та професіоналізму кадрів. Недостатній рівень кваліфікації та професіоналізму деяких працівників владних органів може ускладнювати виявлення порушень та ефективний контроль за їх діяльністю.

9. Недостатній рівень довіри громадськості до владних структур. Низький рівень довіри громадськості до владних структур обмежує ефективний контроль, оскільки громадяни можуть бути менш зацікавлені в участі в механізмах контролю та нагляду.

Для подолання цих перешкод в Україні потрібні системні реформи, спрямовані на зміцнення правової держави, підвищення прозорості та відповідальності владних структур, залучення громадськості до процесу контролю, а також підвищення ефективності інституцій контролю.

Для кожного рівня забезпечення контролю в системі публічної влади в Україні характерні певні з перерахованих проблем:

1. Контроль з боку законодавчої влади (парламентський контроль):

1.1. Політизованість парламентських комітетів, що ускладнює об'єктивність контролю.

1.2. Недостатнє використання парламентських інструментів контролю, таких як запити та слухання.

1.3. Відсутність ефективного механізму впливу на виконавчу владу після висловлення критики чи виявлення порушень.

2. Контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль):

2.1. Недостатня прозорість та публічність процесів взяття рішень в адміністрації Президента.

2.2. Використання президентського контролю для політичних цілей замість реального нагляду за діяльністю владних структур.

3. Контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль):

3.1. Недостатня ефективність контролю за діяльністю міністерств та інших виконавчих органів.

3.2. Висока ступінь бюрократизму та корупції у виконавчих органах, що ускладнює контроль.

3.3. Політичний тиск на урядових посадовців, що може призводити до знехтування контрольними механізмами.

4. Контроль з боку центральних органів виконавчої влади:

4.1. Бюрократичні перешкоди та недостатня координація між різними центральними органами виконавчої влади призводять до неефективного контролю.

4.2. Недостатня відкритість і прозорість процесів внутрішньої роботи центральних органів виконавчої влади.

4.3. Можливість політичного впливу на діяльність центральних органів виконавчої влади, що ускладнює незалежний контроль.

5. Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади:

5.1. Недостатня кваліфікація та професіоналізм працівників місцевих органів виконавчої влади обмежує їхню здатність до ефективного контролю.

5.2. Низький рівень фінансування місцевих органів виконавчої влади призводить до неефективності контрольних заходів та моніторингу.

5.3. Відсутність механізмів контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади з боку вищих рівнів влади.

6. Контроль з боку органів судової влади:

6.1. Висока політизація та корупція в судовій системі можуть підірвати об'єктивність та незалежність судового контролю.

6.2. Недостатня швидкість та ефективність розгляду справ може ускладнювати судовий контроль над діяльністю владних структур.

6.3. Можливість впливу зовнішніх чинників на рішення суду може підірвати довіру громадян до судової системи.

7. Контроль з боку органів місцевого самоврядування:

7.1. Недостатня фінансова та інституційна потужність місцевих органів самоврядування може обмежувати їхню здатність до ефективного контролю.

7.2. Відсутність механізмів координації та співпраці між різними рівнями місцевого самоврядування може ускладнювати контроль за владними структурами на місцевому рівні.

7.3. Політизація та корупція в місцевих органах самоврядування можуть підірвати довіру громадян до їхньої здатності забезпечити ефективний контроль.

8. Контроль з боку громадськості (громадський контроль):

8.1. Недостатня активність громадських організацій та громадських ініціатив у контролі за діяльністю владних структур.

8.2. Недостатня доступність та розуміння інформації для громадськості може обмежувати їхню можливість виявлення порушень.

8.3. Можливість переслідування або тиску на активістів та журналістів, що здійснюють громадський контроль, може обмежувати їхню діяльність.

Ці проблеми свідчать про необхідність зміцнення контрольних механізмів на всіх рівнях влади для забезпечення ефективного функціонування системи публічної влади в Україні.

Висновки до розділу 2

1. З'ясовано, що нормативно-правове підґрунтя є важливою основою для ефективної роботи контролюючих органів та забезпечення легітимності, прозорості та відповідальності в системі публічної влади. Воно включає в себе широкий спектр законодавчих актів, правил і нормативних документів, що встановлюють правові засади, процедури та механізми здійснення контролю за діяльністю державних органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів публічної влади в Україні. Це забезпечує прозорість, ефективність та відповідальність управління державними ресурсами, а також допомагає запобігти корупції, зловживанням та іншим негативним явищам, що загрожують демократії та правам людини. Основними нормативно правовими документами у даній сфері є Конституція України, Закони України «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про рахункову палату», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадський контроль», Указ Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» та ін. Варто звернути увагу на те, що у Верховну Раду подано Проект Закону «Про громадський контроль», який формулює суть державної політики у сфері втілення прав, якими володіють фізичні та юридичні особи, об'єднані в громадські організації, здійснювати громадський контроль за тим, як працюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи.

2. Проаналізовано організаційні засади забезпечення контролю в системі публічної влади та виявлено, що роль різних інституцій, що здійснюють контроль в Україні, надзвичайно важлива для забезпечення ефективного функціонування демократичної системи. Парламент, президент, уряд та інші владні органи відповідають за нагляд за виконанням законів, забезпечення дотримання конституційних принципів і захист прав громадян. Судова система забезпечує відповідність законодавства Конституції та розглядає спори, пов'язані з порушенням прав. Органи місцевого самоврядування відіграють роль у виконанні рішень центральних органів влади на місцевому рівні та представляють інтереси місцевого населення. Громадськість та міжнародні організації відіграють важливу роль у контролі за владними структурами, забезпечуючи громадянську участь у процесах прийняття рішень та міжнародне співробітництво для захисту прав людини та демократичних цінностей. Взаємодія цих інституцій утворює систему контролю, яка сприяє підтримці правової держави та зміцненню демократії в Україні.

3. Ідентифіковано перешкоди на шляху до ефективної реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління, серед яких: системні проблеми (деякі проблеми набувають системного характеру, такі як складність законодавства, недостатня координація між органами влади та відсутність ефективних

механізмів моніторингу та оцінки результативності діяльності органів влади); корупція та недостатня прозорість (корупція залишається серйозною проблемою в Україні і ускладнює ефективний контроль в урядових структурах, недостатня прозорість в процесах управління, прихованість інформації та непрозорі механізми прийняття рішень ускладнюють нагляд і контроль); політичні втручання та вплив (політичні інтереси можуть заважати незалежному функціонуванню механізмів контролю, це може включати політичний тиск на органи контролю або призначення керівників з політичних міркувань, що може підірвати їхню об'єктивність і ефективність); слабка інституційна відповідальність (не всі інституції контролю в Україні мають достатні повноваження і ресурси для виконання своїх функцій); недостатня участь громадськості (важливим аспектом ефективного контролю є активна участь громадськості, однак в Україні існує недостатня розвиненість громадянського суспільства і недостатні механізми для залучення громадськості до контролю діяльності владних структур); слабка фінансова підтримка органів контролю (недостатнє фінансування органів контролю може обмежувати їхні здатності проводити ретельний аналіз та моніторинг діяльності урядових структур, а також забезпечувати ефективний нагляд); недостатня незалежність судової системи (існують проблеми з незалежністю судової системи від політичного впливу та корупції, що може ускладнювати судовий контроль над діяльністю владних структур); низький рівень компетентності та професіоналізму кадрів (недостатній рівень кваліфікації та професіоналізму деяких працівників владних органів може ускладнювати виявлення порушень та ефективний контроль за їх діяльністю); недостатній рівень довіри громадськості до владних структур (низький рівень довіри громадськості до владних структур обмежує ефективний контроль, оскільки громадяни можуть бути менш зацікавлені в участі в механізмах контролю та нагляду).

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Зарубіжний досвід формування ефективної системи публічного управління засобами контролю

У контексті глобалізації та міжнародного співробітництва важливо, щоб системи управління відповідали міжнародним стандартам та найкращим практикам, що допомагає підвищити довіру міжнародних партнерів. Актуальність аналізу зарубіжного досвіду формування ефективної системи публічного управління засобами контролю визначається тим, що багато країн здійснюють постійні реформи у сфері публічного управління, спираючись на накопичений досвід інших країн. Аналіз цих реформ може допомогти вдосконалити внутрішні системи та процеси управління в Україні. Вивчення досвіду інших країн дозволяє уникнути помилок та ризиків, які можуть виникнути під час впровадження нових підходів у публічному управлінні. Крім того, аналіз зарубіжного досвіду може посприяти створенню інноваційних рішень та підходів до управління, що сприятиме розвитку та модернізації системи публічного управління в Україні. У свою чергу вдосконалення системи контролю та управління допомагає забезпечити більшу прозорість та відкритість у діяльності владних структур, що сприяє підвищенню довіри громадян до державних органів. Отже, аналіз зарубіжного досвіду формування ефективної системи публічного управління засобами контролю є важливим для досягнення успіху та стабільності в управлінні країною, а також для відповідності міжнародним стандартам та вимогам.

На сучасному етапі соціально-економічних трансформацій в Україні ступінь відповідальності апарату публічного управління перед соціумом та громадянами значним чином перебуває в залежності від контролю в

публічному управлінні. За період незалежності України в державі сформовані принципи розвитку державного контролю, однак існування розгалуженої системи контролю поки не гарантує її результативність. Проблема виконання контролю в органах влади була і є усіх державах, проте передбачає різні напрямки розв'язання. Насамперед, варто зауважити, що для України як є членом Світової організації торгівлі й держави, що старається пристосувати систему управління до стандартів ЄС, значущим вважається введення новітніх підходів до здійснення контролю в публічному управлінні. В таких обставинах актуальною є потреба вивчення досвіду виконання контролю в публічному управлінні в іноземних державах.

Варто звернути увагу на функціонування Європейської інтегрованої системи публічного управління (ЄІСПУ), яка створюється на наднаціональному, національному, регіональному й місцевому рівнях, при існуванні вертикальних і горизонтальних взаємозв'язків. Такій системі притаманні: структуризація політичних систем європейських держав; інтенсивний розвиток політичних інститутів; правова регламентація інститутів влади; забезпечення функціонування законодавчої, виконавчої, виконавчої й судової влад; практика партійної демократії; «партійний плюралізм», запроваджений на всіх рівнях управління за допомогою принципу субсидіарності.

До європейських традицій сучасне публічне управління як цілісна система створює відповідні умови для організаційно-регулюючого впливу держави (в аспекті функціонування Євросоюзу може йтися також про наддержавне формування) на суспільно-політичні процеси для того, щоб гарантувати сталий прогнозований розвиток усіх суб'єктів владних відносин і додержання демократичних норм взаємовідносин інститутів влади у соціумі. Особливості, структура, види й характер взаємовідносин в ІСПУ об'єктивно відображають мету суб'єктів суспільної взаємодії, прагнення до змін, систему зв'язків, напрямки поведінки, гарантують визначеність, послідовність і

наступність державно-політичного курсу, інноваційність державно-управлінських рішень.

Важливо підкреслити, що «публічне управління як базова складова частина ІСПУ виступає у сучасних умовах саме як цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей. Реформування всієї сфери публічного управління має базуватися на загальних принципах ІСПУ, перш за все демократизації публічно-управлінських відносин, відповідно до принципів розподілу влади, відкритості, підконтрольності суспільству, за умови суспільної взаємодії як результату узгодження інтересів суспільних груп. Консенсусна демократія як основна, визначальна форма суспільної взаємодії в демократичних спільнотах має декілька сторін функціонування, основними з яких є політичне співробітництво та політичний конфлікт. Кожній формі притаманні відкрита (інституціолізована) та закрита (неінституціалізована) форми прояву. Із позицій західноєвропейської науки, консенсусну демократію слід визначити як поєднання двох підходів до системного аналізу публічного управління. Перший підхід, визначаючи в політичній системі структурні складові частини, концентрує увагу на дослідженні можливостей взаємовідносин і взаємодій. Інший підхід базується на дослідженні загальних характеристик, наприклад, зворотних зв'язків між політичною системою і середовищем» [18].

Суть організації ІСПУ можна пояснити активізацією здійснення в будь-якій національній державі адміністративної реформи, яка повинна окреслити вектори змін у всіх галузях функціонування органів влади, ініціювати напрацювання дієвого та оптимального (в широкому значенні) управлінського механізму. В цей історичний період для того, щоб досягти ступеня європейської демократії, Україні необхідна потужна адміністративна структура, адміністрація нового рівня, освічена в політичному плані. Саме така адміністрація буде здатна сформувати у соціумі механізм консенсусу з метою розв'язання як внутрішньополітичних, так і зовнішньополітичних проблем,

створення відповідних умов для демократичних напрямів в українській політиці. Консенсусна демократія в концептуальному значенні є системою суспільних відносин між структурами ІСПУ, що структуровані за характером владних повноважень і реальним впливом на ухвалення управлінських рішень. В рамках ІСПУ по суті консенсусний механізм – це інтеграція суб'єктів політичного процесу відповідно до принципів консенсусу для найбільш результативного здійснення своєрідних функцій суб'єктів ІСПУ, досягнення стратегічних цілей, розв'язання завдань тактичного плану, програмування розвитку суспільно-політичного процесу в країні.

Саме тому «визначальною характеристикою Європейської інтегрованої системи публічного управління (ЄІСПУ) є спрямованість інтегративної функції влади, що в кінцевому результаті свідчить про організацію всієї системи європейського врядування. У такому сенсі багаторівнева ієрархія причинно-наслідкових зв'язків, взаємодія складових ІСПУ, засоби і принципи регулювання такої взаємодії встановлюють зміст управління, що базується на прямих і зворотних зв'язках. Саме тому європейське врядування нині доцільно визначати як поєднання інструментів, механізмів та засобів політичного і адміністративного менеджменту в умовах існування інтегрованих систем публічного управління. Із позицій зарубіжного досвіду організації публічного управління в контексті формування ІСПУ найчастіше посилаються на Федеративну Республіку Німеччини, Французьку Республіку та Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії представляють три центри тяжіння європейської політики. При цьому основою розвитку загальноєвропейського процесу формування ІСПУ виступають загальноєвропейські правові принципи інтеграції до ЄС, що відтворюють європейську систему демократичного розвитку: функціонування ринкової економіки, розвиток інститутів громадянського суспільства, гарантування прав і свобод людини, здатність формувати спільні принципи здійснення державно-управлінських рішень. Рівною мірою це вимагає перманентної легітимації урядових дій із боку широкої громадськості, яка має втілювати замисли реформаторів у життя»

[18]. В той же час цілісна картина розвитку й становлення ІСПУ поки повною мірою не відображена, в тому числі немає комплексного вивчення впливу публічних інститутів на результативність публічно-управлінської діяльності на регіональному рівні, перетворення ІСПУ під впливом низки чинників, а саме конституційно-правових реформ національних держав, глобалізаційних процесів і регіональних інтеграційних проявів. На сучасному етапі суспільне визнання ґрунтується на його розумінні як формі спільного людського існування, життєдіяльності, котру можна регулювати за допомогою засобів як природного походження, насамперед фізичної сили й існування матеріальних ресурсів, так і суспільного, з-поміж котрих можливо назвати традиції, репутацію, субординацію, закони, а з-поміж механізмів та засобів регулювання варто вважати владу. В той же час введення постійних каналів суспільної комунікації з метою узгодження конфлікту інтересів груп суспільства, як показує історична практика, покращує стійкість політичних інститутів національних держав, допомагає утворити базові принципи громадянського суспільства, а також інституціоналізує ІСПУ. Світовий досвід демонструє, що реально ефективною вважається така система публічного управління, де гарантується виконання управлінських рішень через результативний контроль.

Як відомо, «з метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці зарубіжних країн у 1953 р. створено неурядову організацію – Міжнародну організацію вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), до якої входять контрольні органи 130 держав світу. Відповідно до програми діяльності цієї організації проводяться семінари, конференції, обмін стажистами. У межах ІНТОСАІ функціонує Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка і перепідготовка контролерів» [109]. Крім того, «у зарубіжних країнах з розвинутою ринковою економікою діє ефективна система публічних контрольних органів – парламентських та урядових. Організація контролю – є частиною управління публічними фінансами та матеріальними ресурсами. Виконання державного бюджету охоплює – планування бюджету, здійснення видатків та отримання

доходів через відомства та органи виконавчої влади до зовнішнього державного фінансового контролю з боку вищого органу фінансового контролю (ВОФК)» [61].

Варто зауважити, що «у практиці зарубіжних країн розрізняються такі поняття як контроль менеджменту та внутрішній аудит. Контроль менеджменту є більш вузьким поняттям, часто він використовується керівниками державних органів для аналізу ефективності функціонування цих органів. Контроль менеджменту націлений на аналіз продуктивності роботи державних службовців, дотримання ними законодавства та норм у своїй поточній діяльності» [61]. Велике значення має дослідження контролю не як окремої системи, яка допомагає всьому процесу планування, формування бюджету, управління, обліку й аудиту.

Варто наголосити на ще одній тенденції щодо налагодження державного контролю за кордоном. Справа в тому, що «в інших країнах тривалий час контроль мав в основному послідовний характер, коли перевірка та оцінка фактів здійснювалися після остаточного здійснення. Результат констатував ситуацію, вплинути на яку було неможливо. Необхідний більш ефективний контроль, який мав би упереджуючий характер, і підвищував відповідальність державних чиновників за результати своєї діяльності [107]. Таким був попередній контроль, найбільш поширеним він став у Великобританії й Бельгії.

У розвинутих демократичних країнах «населення, як правило, реалізує свої права щодо контролю за діяльністю органів влади через різноманітні громадські інституції, створені з метою єдності інтересів громадян. Саме через такі об'єднання вони долучаються до управлінських процесів та реалізації державної політики на всіх рівнях, що гарантовано Конституціями більшості держав з метою захисту інтересів різних верств суспільства. В контексті формування ефективного механізму громадського контролю в ряді країн (Великобританія, Ісландія, Норвегія, Румунія, Словенія, Португалія, Республіка Молдова) дієвим є інститут місцевих уповноважених з прав

людини (омбудсмени). Саме омбудсмени являються спеціально уповноваженими та відносно незалежними контролерами, які при порушенні прав і свобод людини, рішеннями чи діями органів місцевого самоврядування надають їм поради і рекомендації по виправленню та удосконаленню ними своїх рішень» [77]. Абсолютно припустимою для національного досвіду вважається практика Бельгії, Фінляндії, Норвегії, Швейцарії, в яких через законодавчі акти регламентується проведення превентивних заходів за допомогою організації слухань, обговорень чи інших типів взаємодії із громадянами щодо ймовірних порушень в роботі місцевих органів влади.

Відтак, в зарубіжних державах організація контролю за роботою органів влади спричинена великою кількістю факторів, а саме формою правління (монархія, республіка), формою державного устрою (унітарна, федерація), формою політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделями публічного управління та ін. У федеративних країнах державний контроль виконують органи суб'єктів федерації, а також їхні посадові особи. Крім того, в публічному управлінні великого числа держав простежується явна тенденція до переходу від контролю за дотриманням досить формалізованих процедур функціонування державних структур до контролю результативності здійснення певних програм і проектів у секторі державної служби. Використання деяких здобутків відповідного напряму державної служби дасть змогу покращити її результативність загалом.

Варто також зауважити, що на сьогоднішній день, в умовах триваючої реформи децентралізації, на перший план виходить відповідальність місцевих органів влади за здійснення контролю в публічному управлінні. Тому на наш погляд, необхідно звернути більш детальну увагу саме на цей аспект. Насамперед зауважимо, що для іноземних країн притаманні три основні моделі публічного управління на місцевому рівні: англосаксонська (включає англійську, англо-американську), континентальна (європейські країни) та змішана. Відповідно «англосаксонська модель публічного управління на місцевому рівні функціонує в таких розвинених країнах, як Велика Британія,

Австралія, Нова Зеландія, Канада, США. Її особливістю є те, що в її основі лежать засади державницької теорії місцевого самоврядування. Вона передбачає надання місцевими органами влади послуг населенню відповідно до встановлених стандартів та під керівництвом центральних органів влади. Якщо ж місцеві органи влади виходять за рамки своєї компетенції, то їх дії вважаються протизаконними. Також за цієї теорії місцеве самоврядування наділене значною автономією відповідно до держави, контроль відбувається за допомогою суду та центральних міністерств» [19]. Отже, правовий контроль на місцевому рівні відбувається згідно принципу позитивного регулювання.

Англосаксонську модель публічного управління на місцевому рівні відносять до класичних муніципальних форм. Даний тип організації публічного управління на місцевому рівні характеризується наступними аспектами:

- 1) «високий ступінь його автономності;
- 2) відсутність прямого підпорядкування між муніципальними органами різних рівнів;
- 3) відсутність на місцях уповноважених представників центрального уряду, що опікуються місцеві органи;
- 4) обрання населенням не тільки представницьких органів, але й окремих муніципальних посадових осіб;
- 5) поєднання адміністративного та судового контролю за законністю дій муніципальних органів» [115].

При цьому, «континентальна модель публічного управління на місцевому рівні в більшості поширена в Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Польщі та Болгарії. В основі даної моделі лежить поєднання виборності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і разом з тим призначення з центру на місця повноважних представників державної влади» [115]. У практиці перелічених країн правове контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до принципу негативного регулювання, іншими словами, муніципальним органам дається

дозвіл на будь-які дії, що не забороняються законом. Останніми роками в цій моделі простежуються децентралізаційні процеси.

У свою чергу «змішана (германська) модель (Австрія, Німеччина, Японія) об'єднує в собі деякі риси англосаксонської та континентальної моделей, а також володіє своїми власними особливостями. Наприклад, у ФРН чітка взаємодія місцевого управління та самоврядування забезпечується системою відносин глав урядових округів (Regierungspräsident) з главами адміністрації базової ланки місцевого самоврядування на рівні районів — ландратами або районними директорами, які є і чиновниками держави, і главами виконавчих органів комунального самоврядування (це відноситься і до міст районного значення)» [115]. Отже, райони та міста районного значення формують базис комунального самоврядування, водночас є ланкою державної системи управління.

Відтак, кожній державі притаманна своя власна унікальна система публічного управління, що утворилася згідно з історичними умовами географічного розташування, політичними подіями й національним характером, що формувалися впродовж часу утворення сучасних країн. Організація публічного управління ґрунтується на адміністративно-територіальному устрої. Розглянемо більш детально, як в окремих країнах здійснюється публічне управління на різних рівнях засобами контролю.

У Нідерландах контрольні функції знаходяться у віданні парламенту. Так, «зовнішній контроль здійснює Аудиторський суд країни. Перевірки суду ґрунтуються на звітах внутрішньої аудиторської служби міністерства, що контролюється. У кожному міністерстві присутні ключові посади, що відповідають за функціонування системи внутрішнього контролю, розповсюдження контрольних стандартів» [163]. Найвищий державний орган Нідерландів, що виконує контрольні функції, — парламент держави. До головних законодавчих актів, на основі котрих здійснюється контрольна діяльність належить закон про бюджет та облік, а також Акт про національний добробут. Крім того, «саме законом про бюджет та облік міністерству фінансів

надаються права на розробку загальних положень щодо контролю менеджменту. Періодичний зовнішній контроль здійснює Аудиторський суд Нідерландів. Результати перевірок суду ґрунтуються на результатах внутрішнього контролю, який здійснюють власні підрозділи державних органів» [127]. Система зовнішнього контролю державної служби держави ґрунтується на здійсненні перевірок зі сторони Аудиторського суду Нідерландів. Так, «перевірки суду ґрунтуються, у першу чергу, на звітах внутрішньої аудиторської служби міністерства, що контролюється. Перевіряється правильність та достатність наведених у звітах висновків щодо стану внутрішньої контрольної системи. Результат роботи оформлюється у вигляді доповідей суу для парламенту та уряду» [201]. В кожному міністерстві існують головні посади, які є відповідальними за діяльність системи внутрішнього контролю, поширення і введення контрольних стандартів. До них відноситься діяльність Генерального секретаря міністерства, директора з фінансових питань та бухгалтерського обліку, директора аудиторської служби департаменту. До того ж згадані вище керівники спільно із керівниками відділів міністерства складають Комітет по аудиту.

Спеціальні дорадчі комісії із залученням мешканців міста, які обираються муніципальним парламентом, формуються у Нідерландах. Ціль таких комісій – «розгляд скарг на дії та рішення органів влади. Вони працюють за певними спеціалізаціями, а їхні рішення мають рекомендаційний характер. Як свідчить практика, влада, як правило, прислуховується до рекомендацій дорадчих комісій. Рішення влади перевіряються, насамперед, на предмет справедливості, а не тільки щодо законності їх прийняття» [77].

Особливість організації у системі контролю публічного управління в Німеччині відображає «відсутність централізованого підходу до вироблення стандартів та методик здійснення контрольної діяльності. Кожна державна структура має за обов'язок не тільки створити власну систему контролю, а й забезпечити її комплексом норм і стандартів. Такий підхід дозволяє кожній державній установі створити досить ефективну вузькоспеціалізовану систему

контролю, яка перевіряє комплекс параметрів, необхідний для успішного функціонування даної установи» [201]. Достатньо суттєво впливає на систему публічного управління Німеччини Федеральний Аудиторський Суд, до функцій котрого зараховано виконання зовнішнього контролю, здійснення перевірки дієвості місцевих систем контролю в державних органах, напрацювання пропозицій щодо їх покращення і виправлення встановлених помилок. Згаданий орган, крім того, займається підготовкою доповіді для парламенту стосовно становища контрольної діяльності в державі. Потрібно зауважити, що в названій державі внутрішній контроль гармонійним чином сполучений із зовнішнім, є його доповненням. Хоч на внутрішніх аудиторів не покладене зобов'язання втілювати рекомендації Федерального аудиторського суду, вони звітують перед цією установою щодо своєї діяльності, і на основі таких звітів суд здійснює свої перевірки. Натомість систему контролю не вводять у зовнішні перевірки. Зазначене можливо слабким аспектом контрольної системи Німеччини.

Систему публічного управління у Швеції можна охарактеризувати тим, що вона «має нечисленний склад міністерств, функції яких розподілені між різними незалежними від центрального уряду організаціями. Уряд контролюється парламентом та несе перед ним відповідальність за ефективність діяльності контрольних структур у згаданих організаціях та застосування ними стандартів й директив уряду щодо контролю. Весь спектр питань з контролю державної сфери управління у Швеції розподілено між трьома установами: Державною аудиторською службою (RRV), Міністерством фінансів та Комітетом по звітах про виконання Державного бюджету» [203]. Названий комітет – частина системи парламентського контролю та здійснює перевірки державних витрат. Міністерство фінансів напрацьовує системи контролю фінансового обігу держави й відповідальне за їх функціонування. Головна ж частка аудиту адміністративної діяльності належить Державній аудиторській службі.

Досвід Італії щодо налагодження системи публічного управління вважається доцільним, зважаючи як на загальностратегічне планування, так і введення деяких реформ практичного напрямку. Попри те, що державна служба в Італії вимагає наступних реформ, у згаданій державі вийшло сформувати нормально організований та відрегульований державний, а також адміністративний апарат, дієвість котрого, зазвичай, не залежить від зміни влади. Здійснені реформи в розрізі оновлення державної служби допомогли забезпечити мобільність державних службовців, розвивати лідерські компетентності керівництва державних органів (відданість організації, стратегічне розуміння, управління конфліктами, націленість на результат), більшій транспарентності під час підбору працівників, покращити прозорість в процесі оголошення конкурсів на заміщення посад, збільшити оплату праці держслужбовців і контролю в публічному управлінні.

Якраз існування системи демократичних інститутів у соціумі, яка результативно контролює використання владою бюджетних фінансів – гарантія сталого розвитку країни й регіонів. Система контролю в публічному управлінні Грузії в останні роки пройшла значні трансформації та реформи, спрямовані на покращення ефективності, прозорості та відкритості державних структур. Уряд Грузії провів реформи, спрямовані як на централізацію, так і на децентралізацію контрольних функцій. Централізація полягає в об'єднанні деяких контрольних органів в одну структуру для забезпечення більш ефективного контролю, тоді як децентралізація полягає в делегуванні контрольних повноважень до місцевих органів влади. Грузія активно використовує електронні технології у своїй системі контролю, що спрощує процедури та підвищує прозорість. Наприклад, електронні системи звітності та моніторингу допомагають уряду відстежувати використання бюджетних коштів та реагувати на недоліки. Боротьба з корупцією: Грузія вживає рішучих заходів для боротьби з корупцією у системі публічного управління, що включає в себе створення спеціальних антикорупційних органів та механізмів

контролю, а також запровадження прозорих процедур закупівель та набору персоналу.

Важливу роль відіграє існування відповідної законодавчої основи, що можливо продемонструвати на прикладі Грузії, де «підготовлено Кодекс місцевого самоврядування Грузії спільно з неурядовими організаціями, а також проект закону «Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні» в контексті реалізації реформи децентралізації, яким передбачено вдосконалення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі цивільних петицій» [43]. Уряд Грузії стимулює активну участь громадськості в контролі за діяльністю державних структур, що включає в себе заснування громадських рад, ініціативи з відкритим доступом до інформації та інші механізми співпраці з громадськістю. Загалом, система контролю в публічному управлінні Грузії характеризується активним застосуванням електронних технологій, стимулюванням громадянської участі та боротьбою з корупцією. Ці заходи спрямовані на покращення ефективності та прозорості управління країною.

Система контролю в публічному управлінні Румунії має свої особливості і характеристики. У Румунії система контролю в основному централізована, зі значним акцентом на діяльність центральних органів влади, таких як Контрольна палата Румунії (*Curtea de Conturi a României*). Ця організація відповідає за фінансовий контроль над державними витратами та виконанням бюджету. Однією з основних функцій системи контролю є боротьба з корупцією. Румунія в останні роки активно вживає заходів для запобігання корупції та виявлення та покарання корупційних порушень у державних структурах.

Контрольна палата Румунії також відіграє важливу роль у сприянні прозорості та обліку в діяльності державних установ. Вона здійснює аудиторську діяльність, перевіряючи фінансові операції та виконання законності витрат коштів державного бюджету. Останнім часом Румунія також

активно використовує технології та електронні системи управління для підвищення ефективності та прозорості в державних структурах.

В останні роки в Румунії також спостерігається зростаюча увага до громадської участі та партнерства в контрольному процесі, що включає в себе взаємодію з громадськістю та громадськими організаціями, щоб спільно контролювати та наглядати за діяльністю урядових органів. Попри брак належного нормативно-правового регулювання функціонування громадських дорадчих комітетів у Румунії, «органи місцевої влади тісно з ними співпрацюють в частині надання рекомендацій з багатьох важливих питань, а громадяни можуть вільно висловлювати свої позиції стосовно муніципального управління. Саме громадські дорадчі комітети у цій країні виступають важливим громадським інститутом, що є своєрідним зв'язком влади і громадян, оскільки інформують владу про наявні потреби громадськості, що надалі сприяє максимальному їх задоволенню» [138]. Отже, система контролю в публічному управлінні Румунії характеризується централізованою структурою, наголосом на боротьбу з корупцією, підтримкою прозорості та громадської участі, а також використанням технологій для покращення ефективності.

Що стосується досвіду США, то варто звернути увагу на сталу й результативну систему публічного управління в США вийшло сформувати через правову дисципліну – обов'язкове додержання всіма громадянами норм Конституції та законів США. Усвідомлене визнання авторитету Конституції як найвищого закону держави, де реалізовані найвищі ідеали людської свободи, отримані попередніми поколіннями в процесі важкої боротьби, дає змогу наразі зберігати систему публічного управління в збалансованому становищі. Зокрема, основними принципами системи публічного управління США, які визначені в Конституції 1789 р., до сьогодні продовжують залишатися такі:

1. «Три головні гілки влади – виконавча, законодавча та судова – є незалежними та відокремленими одна від одної. Повноваження, надані кожній із них, обережно врівноважуються повноваженнями двох інших гілок. Кожна

з гілок влади слугує засобом контролю щодо можливих зловживань з боку інших влад.

2. Конституція разом із законами, прийнятими відповідно до її положень, та угодами, укладеними Президентом і схваленими Сенатом, стоїть над усіма іншими законами, виконавчими актами та правилами.

3. Всі особи рівні перед законом і мають рівне право на захист законом. Всі штати рівні, й жоден із них не може зазнавати особливого ставлення з боку федерального уряду. В межах, визначених Конституцією, кожен штат повинен визнавати й поважати закони інших штатів. Уряди штатів так само, як і федеральний уряд, мають бути демократичними за формою, щоб остаточною влада належала народові.

4. Громадяни мають право змінювати форму системи державного управління засобами, визначеними в Конституції» [74].

Конституція Сполучених Штатів Америки проголошує себе «найвищим законом країни». Суди витлумачили цей пункт так: якщо з'ясується, що конституції чи закони, ухвалені законодавчими органами або національним Конгресом окремих штатів, суперечать федеральній Конституції, вони не мають сили. Рішення Верховного Суду, прийняті протягом двох сторіч, утвердили й зміцнили цю доктрину конституційного верховенства. Остаточна влада належить американському народові, який, у разі виникнення бажання, може змінити основний закон, внівши конституційні поправки, або ж (принаймні теоретично) розробити нову Конституцію. [75] Проте народ не втілює свою владу прямо. Поточні справи публічного управління він скеровує державним службовцям – як тим, котрих обирають, так і тим, котрих призначають.

В США функціонують 50 різного роду муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США встановлює, що «всі повноваження, які не віднесені до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас органи штатів залишають за

собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія)» [130]. Місцеві органи влади переважного числа штатів ґрунтуються на типових принципах організації й функціонування, що дозволяє оминати ускладнень у їхній діяльності і співпраці з рештою органів і установ.

Відповідно влада державних службовців обмежена Конституцією. Їх робота повинна бути відповідною Конституції й ухваленим на її основі законам. потрібно здійснювати переобрання виборних урядовців через відповідний період, тоді вони опиняються під пильним оком суспільства. Урядовці, котрих призначають, залежать від особи або владної структури, яка виконала їх призначення, та можуть звільнитися у будь-який час. Виключення зі згаданої практики – довічне призначення суддів Верховного Суду й інших федеральних суддів президентом, тому що вони повинні бути вільними від політичних зобов'язань і впливів. Найбільш часто громадяни США здійснюють виявлення своєї волі за допомогою виборчої урни. Проте, якщо грубо порушуються етичні норми чи вчиняється посадовий злочин, Конституція визначає усунення державного службовця з його посади через імпічмент. В статті II (розділ 4) Конституції йдеться: «Президент, Віцепрезидент і всі цивільні урядовці Сполучених Штатів мають бути усунені з посади шляхом імпічменту, якщо вони будуть визнані винними у вчиненні державної зради, в хабарництві чи інших тяжких злочинах і провинах» [195].

У США не має єдиного центрального відомства для того, щоб виконувати контроль у державному секторі. Функції адміністративного та фінансового контролю розподіляються між незалежними органами, котрі на офіційному рівні функціонують на основі законодавства держави. Завдяки цьому гарантується оптимальний баланс контрольних повноважень у секторі публічного управління. Два головні елементи роботи державної контрольної системи США формуються із президентського та парламентського контролю.

До визначених на рівні законодавства функцій Президента належить загальний нагляд за реалізацією федеральних законів і функціонуванням виконавчої гілки влади, контроль фінансової й адміністративної діяльності його адміністрації тощо. Пряму ж контрольну діяльність в межах президентського контролю виконують Адміністративно-бюджетне управління й служба Генерального інспектора.

Служба Генерального інспектора являє собою систему незалежних інспекторських служб, інтегрованих у державні установи для проведення фінансового та адміністративного контролю. До основних обов'язків служби входить проведення фінансових ревізій, нагляд за ходом реалізації програм і операцій установи, інформування керівника про шляхи підвищення ефективності діяльності його відомства та запобігання зловживанням як всередині установи, так і на етапах співпраці з іншими державними й приватними структурами в ході реалізації спільних проектів, і т.п. [126].

Парламентський контроль за роботою міністерств й решти органів державної влади реалізується «через різні комітети і спеціалізовані служби Конгресу США (на них безпосередньо покладено обов'язки по здійсненню контрольної-ревізійної діяльності). Основну роль відіграє Головне контрольніно-фінансове управління, яке очолює затверджений сенатом Генеральний контролер США. Управління розробляє та проводить юридичну експертизу законопроектів, здійснює наглядову діяльність за витрачанням федеральних коштів, проводить фінансові інспекції, аналіз різних федеральних програм, розробку стандартів фінансової звітності, надає консультації конгресменам та ін. Результати контрольної діяльності управління оприлюднюються у вигляді доповідей для сенату, які робляться доступними громадськості» [1].

США також характеризує «високий рівень громадського контролю, де громадянам надані реальні можливості для участі у прийнятті управлінських рішень та контролі за їх реалізацією. Безпосередньо громадські інституції можуть притягнути до відповідальності посадовців за незаконні чи неправомірні дії. Підґрунтям до цього є доступ будь-якого громадянина чи

громадських організацій до державних документів для одержання повної інформації про діяльність влади. Відповідно до законодавства у США кожен громадянин може висловити зауваження по окремих політичних, економічних, соціальних чи інших питаннях, що запропоновані органами влади і є обов'язковими для публікування. Також для посадовців існують встановлені правила, яких вони повинні дотримуватись [68]. Важливу роль для результативного громадського контролю відіграє співробітництво громадян та громадських організацій, що дає змогу разом напрацьовувати й втілювати політику держави.

Канадська система публічного управління відзначається потужною гілкою виконавчої влади, в котрій є досить свободи для роботи, що забезпечується парламентом держави. Вищий органом, що виконує державний контроль у державі – її законодавчий орган, а саме парламент. Так, «законодавчою базою сфери державного контролю в Канаді є закон про фінансове управління, в якому наведені основні стандарти з контролю менеджменту та основні види такого контролю. Деталізацію цих стандартів відповідно до програми їх застосування здійснює Рада казначейства» [82]. До центральних державних органів, які провадять контрольною діяльність, крім Ради казначейства, належать до того ж «служба Генерального аудитора та комісія по державній службі. Комісія по державній службі займається переважно кадровими питаннями, пов'язаними з проходженням кар'єри державними службовцями» [82]. Крім того, «служба Генерального аудитора безпосередньо не займається розробкою систем контролю та стандартів для них, але має значний вплив на розвиток контролю в державному секторі країни. Ця інституція вивчає найкращий досвід в галузі контролю як всередині країни так і за кордоном, та виробляє рекомендації по впровадженню такого досвіду та оптимізації контрольної сфери» [82]. Крім того, у будові кожного міністерства сформовані власні групи внутрішнього контролю, які є підзвітними заступнику міністра. В звітів названих груп є статус державних документів, їх можуть надавати відповідно до запиту парламенту й стають

відкритими широкому колу громадськості. У Канадській моделі публічного управління позитивне значення має та обставина, що «стандарти, розроблені владою не носять нав'язаного, штучного характеру для виконавців. Тут працює добре налагоджений зворотній зв'язок – проводяться відкриті семінари, обговорення з виконавчою владою удосконалення стандартів контрольної діяльності, які нерідко розробляються для здійснення спеціального контролю на замовлення окремих міністрів» [61]. Подібна гнучкість містить позитивний розвиток та функціонування контрольних підрозділів, суттєво покращуючи їхню результативність.

Таким чином, здійснено аналіз тенденцій розвитку контролю публічного управління розвинених держав, вивчено досвід провідних країн світу стосовно функціонування систем контролю для розгляду змоги впровадження їхніх найпрогресивніших досягнень в контрольну галузь державної служби України. Досвід великої кількості держав демонструє, що в демократичній країні функціонування системи публічного управління, робота органів влади різних рівнів та, крім того, процедура втілення державних програм, формування й використання бюджетних фінансів мають насамперед виражати суспільні вигоди, що повинне базуватися на інтересах громадськості. Імплементация зарубіжного досвіду формування ефективної системи публічного управління засобами контролю в Україні може бути здійснена за допомогою наступних шляхів:

1. Адаптація законодавства. Необхідно переглянути і вдосконалити законодавство щодо контролю в державній службі з урахуванням найкращих практик і стандартів інших країн, що може включати удосконалення процедур моніторингу, аудиту та звітності.

2. Розвиток кадрового потенціалу. Навчання та підготовка кадрів у сфері контролю за допомогою провідних міжнародних програм та тренінгів, що сприятиме підвищенню кваліфікації працівників та впровадженню найкращих практик.

3. Залучення громадськості. Активна участь громадськості у контрольних процесах через механізми громадського моніторингу, обговорення та звітування про діяльність державних органів.

4. Створення стимулів та відповідальності. Встановлення системи стимулів та відповідальності за результати діяльності державних службовців на основі оцінки їхньої продуктивності та ефективності.

5. Міжнародне співробітництво. Взаємодія з міжнародними організаціями та партнерами з метою обміну досвідом і надання підтримки в реформуванні системи контролю в Україні.

Ці шляхи можуть бути використані для успішної імплементації зарубіжного досвіду в українській системі публічного управління. Важливо також забезпечити постійне вдосконалення та адаптацію системи контролю з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів. У зарубіжних країнах існують різні інноваційні інструменти, які можуть сприяти удосконаленню контролю в публічному управлінні. Деякі з них включають:

1. Штучний інтелект (ШІ). Використання алгоритмів машинного навчання для аналізу великих обсягів даних може допомогти виявляти аномалії, ризики та тенденції в діяльності державних структур, а також автоматизувати деякі контрольні процеси.

2. Інтерактивні платформи та додатки. Створення спеціалізованих веб-порталів або мобільних додатків для звітності громадянам та залучення їх до контролю за діяльністю державних органів.

3. Інноваційні методи аналізу даних. Використання аналітики даних для прогнозування ризиків, виявлення та аналізу відхилень у виконанні програм та проектів.

4. Криптографічні технології. Використання шифрування для захисту конфіденційної інформації та запобігання несанкціонованому доступу до даних контрольних систем.

5. Відкриті дані (Open Data). Публікація відкритих даних про діяльність державних органів дозволяє громадянськості та дослідникам аналізувати та оцінювати роботу державних структур.

Вищенаведені інноваційні інструменти можуть допомогти зробити контроль в публічному управлінні більш ефективним, прозорим та надійним. Однак важливо враховувати особливості кожної країни та адаптувати їх до конкретних потреб та умов управління.

Треба також звернути увагу на те, що в публічному управлінні великого числа держав прослідковується чітка тенденція щодо переходу від контролю за дотриманням досить формалізованих процесів функціонування державних структур до контролю результативності реалізації певних програм і проектів у галузі державної служби. Ми вважаємо, якраз диференціальне використання досвіду формування контрольних систем провідних світових держав, іншими словами, використання певних здобутків до відповідного напрямку державної служби дасть змогу покращити її результативність загалом. Стратегічні ж вектори розвитку контрольної діяльності мають формуватися векторами розвитку власне державної служби України. Імплементувати перехід до контролю ефективності виконання програм та проектів в сфері державної служби в Україні можна за допомогою таких кроків:

1. Створення стратегічних планів та цільових програм. Розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби. Ці плани повинні бути орієнтовані на потреби громадян та відображати суспільні переваги.

2. Впровадження системи моніторингу та оцінки результативності. Створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проектів, що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них. Ця система повинна базуватися на ключових показниках ефективності, визначених у стратегічних планах.

3. Використання інструментів ефективного управління проектами. Застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі.

4. Впровадження системи звітності та відповідальності. Встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів.

5. Підтримка інновацій та розвиток кадрового потенціалу. Створення сприятливих умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги.

6. Залучення громадськості та експертного середовища. Активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю.

Дані заходи допоможуть імплементувати стратегічний підхід до контролю в державній службі України, спрямований на досягнення конкретних результатів та відповідність потребам суспільства. Як було зазначено, використання інструментів ефективного управління проектами є ключовим аспектом забезпечення успішної реалізації програм та проектів у державній службі. Нижче розглянемо детальніше, як це може бути здійснено:

1. Визначення цілей та завдань проекту, що дозволить уточнити спрямування та обсяг проекту, а також встановити критерії успіху.

2. Розроблення детального плану проекту з урахуванням часових рамок, ресурсів, витрат та відповідальності за виконання кожного етапу.

3. Використання відомих методологій, таких як PMBOK, PRINCE2, Agile, Scrum тощо, дозволить ефективно керувати проектом з урахуванням його особливостей.

4. Чітко визначити ролі та відповідальність кожного учасника проекту, що сприятиме уникненню конфліктів та забезпечить ефективну комунікацію всередині команди.

5. Систематичний моніторинг ходу виконання проекту та регулярне складання звітів про прогрес та виконані роботи дозволить вчасно виявляти проблеми та приймати відповідні заходи.

6. Аналіз та управління ризиками в процесі реалізації проекту є ключовим елементом для забезпечення успішності. Це включає виявлення, оцінку та мінімізацію потенційних ризиків.

7. Забезпечення ефективної комунікації з усіма зацікавленими сторонами, включаючи клієнтів, урядові установи, громадські організації та інші зацікавлені сторони.

Означені інструменти та методи допоможуть забезпечити якісне та своєчасне виконання програм та проектів у державній службі, що в свою чергу сприятиме досягненню стратегічних цілей та задоволенню потреб громадян.

Підсумовуючи зауважимо, що впровадження розглянутих інструментів та методик контролю в публічному управлінні України є критично важливим кроком для покращення якості управління та забезпечення ефективної діяльності державних органів. Це дозволить забезпечити оптимальне використання ресурсів, підвищити рівень прозорості та відкритості у роботі владних структур, а також збільшити довіру громадян до державних установ. Завдяки цьому буде забезпечено досягнення стратегічних цілей розвитку країни та адаптація до сучасних викликів і тенденцій. Реалізація цих інструментів сприятиме побудові ефективної та відповідальної системи управління, яка відповідає потребам суспільства і сприяє сталому розвитку країни.

3.2. Удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління

Виклики сучасного світу й суспільні трансформації в Україні потребують посилення й поглиблення процесів перетворення публічного управління в Україні, базуючись на принципах демократичності,

транспарентності, підзвітності й підконтрольності системи публічного управління громадянському суспільству. В трансформаційних процесах національного публічного управління можна простежити деякі тенденції й вектори змін до європеїзації публічного управління, децентралізації влади, введення принципів демократичного врядування й нового публічного управління.

Сучасне публічне управління стикається з комплексом трансформаційних процесів, що визначаються як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками. Серед зовнішніх факторів особливе значення має глобалізація, яка змінює ландшафт світової політики та економіки, викликаючи необхідність адаптації публічного управління до нових вимог та стандартів. Перехід до постіндустріальної інформаційної стадії розвитку суспільства також впливає на публічне управління, роблячи акцент на використанні інформаційних технологій та підвищенні доступності інформації для громадян. Внутрішніми рушіями розвитку публічного управління є соціальні, економічні, політичні та ціннісні зміни, що відбуваються в суспільстві. Демократизація суспільства та емансипація людини ставлять під сумнів традиційні підходи до влади та вимагають забезпечення більшого рівня участі громадян у процесах прийняття рішень.

Становлення постіндустріальної інформаційно-комунікативної глобальної цивілізації створює передумови для впровадження нових технологій у сферу публічного управління, що сприяє підвищенню ефективності та доступності адміністративних послуг, а також підвищує відкритість та прозорість діяльності владних структур перед громадськістю.

Як бачимо, зміни, які здійснюються наразі у системі публічного управління передбачають багатоаспектні, багатопланові особливості. Крім перерахованих, підставами цих змін є загальноосвітні, глобальні зміни, зміни в економічній теорії, технологіях, у приватному й публічному секторах. На сучасному етапі державотворення основний акцент зміщується на формування дієвої системи публічного управління держави, котра би допомагала розвитку

України як правової країни Європи зі значним ступенем життя громадян, демократії, політичної й соціальної сталості, напрацюванню оптимального механізму діяльності органів публічної влади, який ґрунтується на адекватності нинішнім обставинам становлення ринкової економіки, демократичним трансформаціям у суспільстві, а також співдії з громадськістю. Тому що формування результативного публічного управління в Україні ймовірно тільки в разі сполучення новітніх наукових досліджень в галузі державного будівництва, законотворчої й нормативної діяльності, організаційно-управлінської практики, покращення державного апарату.

Сучасні тенденції розвитку публічного управління в Україні відображають глибокі трансформації у сфері державного апарату та взаємодії між владними структурами та громадянами. Зазначені тенденції свідчать про постійну адаптацію системи управління до змін у суспільстві та на міжнародному рівні, а також про розвиток нових підходів та інструментів для досягнення цілей публічної політики. Зокрема, тенденція до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні свідчить про зростання ролі громадськості, неприбуткових організацій та інших акторів цивільного суспільства у прийнятті рішень та реалізації програм. Тенденція до європеїзації системи публічного управління відображає зусилля України в адаптації до стандартів та практик Європейського Союзу, що сприяє покращенню якості управління та забезпеченню гармонізації законодавства.

Зміна об'єктів управління та цілей публічного управління відбувається в контексті постійної адаптації до нових викликів і потреб суспільства, включаючи сферу екології, інновацій, та соціальної справедливості. Тенденція до використання новітніх технологій в управлінському процесі, електронного урядування, також підсилюється, щоб забезпечити більшу доступність та ефективність послуг державного сектору для громадян.

Здійснюючи розгляд тенденцій до змін, слід зауважити, що наразі простежується пришвидшення процесу демократизації влади, застосування партнерських підходів щодо ухвалення рішень, зростання та

диверсифікованість форм та способів взаємодії із громадянами, підтримка зростання прозорості влади, залучення до неї населення, партисипативні способи взаємодії з громадянами для їхнього приєднання до участі в ухваленні рішень. В наслідок цього суб'єкт управління позбувається одноосібної влади в управлінні й стає частковим суб'єктом сукупного суб'єкта публічної управлінської діяльності.

Практичне втілення принципів сучасних концепцій публічного управління відображається в зростанні впливу на публічне управління громадянського суспільства, розпочинаючи від недооцінювання громадянського суспільства чи патерналістського до нього відношення зі сторони держави та його органів до врегулювання з ним багатоаспектних зв'язків, основується на партнерстві й співпраці в різних галузях суспільних відносин. Виявом зазначеного є активне приєднання до державотворчих процесів багатьох вчених, бізнесменів, діячів громадських організацій як консультантів, аналітиків і радників, що зумовлене динамічними процесами зростання професійного поділу управлінської праці.

Тенденції до змін об'єктів управління прослідковуються в проблематиці обмеженості ресурсів, що на перше місце ставить перехід від застосування ресурсів до їхнього формування, що зумовлює трансформацію ресурсів із засобів управління на його об'єкт. Зазнає змін залежність системи управління виключно від матеріально-фінансових ресурсів до зростання їх залежності від інформаційних ресурсів. Переосмислюється вага і функції держави як регуляторного органу, зокрема держава намагається зберегти свою присутність і вплив у різних галузях суспільства з одночасною співпрацею і партнерством з представниками громадських структур.

Так, одним із перспективних напрямків розвитку вітчизняного публічного управління є перетворення системи управління з метою покращення взаємодії між органами публічної адміністрації та громадянами, щоб забезпечити їм якісні адміністративні послуги в різних сферах, таких як економіка, право, соціально-культурна сфера та інші. Проте існують

незавершені аспекти у реформуванні системи адміністративно-територіального управління та публічного управління, оснований на сучасних принципах співвідношення між централізацією та децентралізацією.

Тенденції до зміни цілей публічного управління можливо простежити в зміні акцентів публічного управління із процесу на результативність і кінцевий ефект управлінської діяльності. Дієвість кінцевого результату публічного управління має гарантувати висококваліфікована управлінська еліта, яка мусить націлюватися на зростання власного статусу через гідну заробітну плату й неформальний авторитет і на трансформацію державних службовців у професійний персонал своєї системи обслуговування, який скерований на те, щоб надавати високоякісні управлінські послуги, займатися пошуком дієвих засобів та технологій боротьби із корупційними проявами, зловживаннями службовим становищем, порушенням прав та свобод громадянина у системі публічного управління.

В процесі перетворення системи публічного управління спостерігається позитивний нахил щодо ефективних механізмів децентралізації влади та формування нового балансу відносин між центральними та територіальними органами управління. Розглядаючи децентралізацію як процес розподілу повноважень та компетенції між центральним та місцевим рівнями управління з фокусом на місцевих потребах, важливо підкреслити, що місцеве самоврядування, ближче до громадян та обізнане про їхні проблеми, має потенціал забезпечити широкий спектр публічних послуг. Поліпшення нормативно-правової бази стосовно місцевого самоврядування та реформи децентралізації сприяють формуванню та ефективному функціонуванню об'єднаних територіальних громад, що представляють собою добровільне об'єднання мешканців різних населених пунктів для самостійного вирішення питань розвитку, фінансування та надання адміністративних послуг.

Кардинальна зміна суспільних відносин згідно з цілями й принципами формування демократичної, соціальної, правової держави, модернізація системи норм права та розвиток на їхній основі абсолютно нового методу

діяльності державного апарату не можуть відбуватися без відповідного налагодження та виконання контролю у державному управлінні, соціумі загалом. Складне завдання оновлення державного управління у будь-якій державі не може здійснюватися без належних заходів контролю за розвитком реформ. Контроль варто вважати одним із головних факторів вдалого здійснення адміністративної реформи в Україні. Впровадження контролю в державному управлінні є ключовим елементом забезпечення ефективності та успішності адміністративних реформ. Розглянемо деякі аспекти, на які впливає ефективність здійснення контролю:

1. Контроль стимулює державних службовців до більш відповідального виконання своїх обов'язків, оскільки вони знають, що їхню діяльність буде оцінено.

2. Контроль допомагає забезпечити прозорість у діяльності державних органів, що сприяє виявленню та усуненню корупції та недобросовісності.

3. Шляхом контролю можна ефективніше розподіляти та використовувати ресурси, зменшуючи витрати та уникнення неправомірних витрат.

4. Контроль, враховуючи результативність, може стимулювати впровадження новаторських підходів та покращення у державному управлінні.

5. Чіткий контроль допомагає перевіряти відповідність дій державних органів чинному законодавству, зменшуючи ризик незаконних дій та порушень у сфері забезпечення прав громадян.

6. Контроль дозволяє оцінювати якість наданих державних послуг та вживати заходів для їх покращення.

Таким чином, контроль у державному управлінні є необхідним елементом для досягнення успішності та ефективності адміністративних реформ, забезпечуючи відповідність принципам демократії, правової держави та задоволення потреб громадян.

Як бачимо, удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади є важливим аспектом сучасного публічного управління. У

контексті постійних змін у суспільстві та розвитку технологій, ефективний контроль є ключовим інструментом для забезпечення відкритості, прозорості, та відповідальності органів влади перед громадськістю. Це відноситься до всіх рівнів влади – від місцевого до національного. У цьому контексті, розгляд удосконалення механізмів контролю в системі публічної влади має на меті не лише забезпечення ефективності та ефективності управління, але й підвищення рівня довіри громадян до владних структур, що є важливим для зміцнення демократії та розвитку суспільства в цілому.

Нормативно-правові та організаційні аспекти контролю стають особливо важливими в умовах посилення глобалізації, зростання впливу технологій та розширення можливостей доступу до інформації. Забезпечення високого рівня довіри до публічних інституцій та механізмів влади є ключовим фактором для забезпечення стабільності, розвитку та процвітання суспільства. Тому сьогодні існує необхідність аналізу, оновлення та удосконалення правових та організаційних механізмів контролю, щоб вони відповідали сучасним викликам та потребам громадянства і забезпечували ефективне функціонування демократичного суспільства.

Так, наприклад, на думку вченої Г. Яковлевої, «одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державного контролю має стати моніторинг тих галузей, у яких на сьогодні наростає напруга та спостерігається зниження темпів результативності чи виробництва» [197, с. 91].

Цікавою є думка вченої О. Линдюк, що вдосконалення контрольної діяльності включає:

- «введення нових технологій у процес управління, створення єдиного інформаційного простору державного контролю;
- визначення на державному рівні повноваження різних контролюючих органів, розумна «спеціалізація» яких дозволить отримати всебічний результат від спільної роботи;
- посилення інформаційної взаємодії контрольних органів з правоохоронними органами та громадськістю;

- активізацію співпраці контрольних органів різного підпорядкування;
- створення єдиної інформаційної системи державного контролю» [91, с. 245].

Як вважає І. Павлик, суттєво удосконалити діяльність органів державного контролю можна шляхом:

- «осмислення парламентом та урядом України важливості виконання державного контролю як єдиного інструменту забезпечення центрів прийняття управлінських рішень державного значення;

- реалізації концепції превентивного контролю, що сприятиме оптимізації контрольних заходів, економії бюджетних коштів на їх проведення та утримання органів державного контролю, формуванню необхідної доказової бази з метою подальшого відшкодування збитків державі, а також зменшення кількості та обсягу фінансових порушень у майбутньому;

- централізації державного контролю, що дозволить консолідувати зусилля в частині контролю за повнотою формування, законністю, доцільністю та ефективністю розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів держави та суб'єктів господарювання державної форми власності, усунути факти дублювання контрольних заходів, створити єдину інформаційну базу контролю заходів та їх результатів, оптимізувати витрати на утримання органів державного контролю» [122].

Можна стверджувати, що в сучасній державі контроль відіграє критичну роль, оскільки його функціонування насамперед спрямоване на поліпшення якості життя всього суспільства. Державний контроль, маючи головним завданням забезпечення оптимальних умов для забезпечення конституційного порядку, захисту прав та свобод громадян, збереження державної стабільності тощо, грає ключову роль у формуванні та розвитку правової держави і громадянського суспільства.

В продовження, варто наголосити, що наразі в Україні функціонують приблизно сто органів виконавчої влади, які виконують функції контролю. В той же час наявна на сьогодні різноманітність правових характерних ознак

регулювання контрольної діяльності у різних галузях життя суспільства різними державними органами зумовлює різне правове оцінювання одних і тих самих дій та процесів. В одних випадках деякі дії можна вважати такими, які виконані в інтересах держави (якщо контрольні органи контролюють діяльність тих або інших підконтрольних суб'єктів, контроль котрих, своєю чергою, здійснює владна команда). В інших – такими, які породжують збитки в державі та за котрі підконтрольні суб'єкти повинні відповідати.

Зазначеному істотним чином сприяє брак в Україні в структурному контексті налагодженої системи органів контролю в секторі державного управління. Є окремі контролюючі органи з надвідомчими й відомчими повноваженнями, між котрими по суті немає організаційних, інформаційних зв'язків. В органів контролю відсутній єдиний центр, котрий би об'єднував, координував, виконував інший вплив організуючого характеру на їхнє функціонування.

В той же час у процесі здійснення повноважень органами виконавчої влади, виконання визначених їм завдань часто трапляються випадки їх перевищення, втручання в роботу інших структур, непроведення управлінських рішень, а також порушуються вимоги діючого законодавства. Все наведене певним чином зумовлене браком виразної структури й встановлення механізму співдії координуючих ланок, котрі могли би мати стримуюче значення та не тільки надавати відомості про певне становище, а й запобігати діям неправомірного характеру і застосовувати заходи примусу. Через це державі необхідне формування оптимальної й цілісної системи органів контролю у галузі виконавчої влади з організаційним центром, котрий регулюватиме й координуватиме роботу органів контролю у галузії державного управління. У цьому контексті важливо відзначити, що контрольно-наглядові органи, хоч і формуються вищими державними структурами (парламентом, президентом тощо), мають своє власне, чітко визначене місце у системі державного апарату. Вони володіють власною компетенцією та відіграють самостійну роль у функціонуванні держави та

суспільства. Ці органи не є просто ланкою або елементом інших державних структур, і можуть розглядатись як окрема категорія органів держави. Проте, необхідно переглянути не лише існуючу систему контролюючих органів, а й встановити чіткі терміни проведення контролю та закріпити чітку регламентацію цієї процедури.

Безперечно, у сучасних умовах держава активно працює над створенням сприятливих умов для розвитку різних аспектів суспільного життя, що охоплює оптимізацію системи контролю, яку реалізують різні органи державного управління. Проте, наразі чинна нормативна база, що стосується контролю, часто ускладнює цей процес, будучи занадто об'ємною та у певних випадках суперечливою. Удосконалення системи контролю передбачає перш за все скорочення кількості правових актів у цій галузі та створення прозорого законодавства, що забезпечує зрозуміле регулювання питань, що підлягають контролю.

Особливо важливою є потреба у внесенні змін у функціонування органів, зокрема їхніх структурних підрозділів, які взаємодіють з громадянами. Для досягнення цієї мети, на першому місці стоїть прийняття правових актів, які регулюють поведінку державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідно до принципів правової держави, одним з яких є законність. Важливу роль у цьому відіграє правильний відбір кадрів до контрольних органів або підрозділів органів, що виконують такі функції. Використання інформаційних технологій має спростити та удосконалити процес контролю, але для цього всі управлінські структури повинні мати належний рівень технічного забезпечення та кваліфікованих спеціалістів, які вміють ефективно використовувати ці технічні можливості. При цьому важливо вирішити питання притягнення винних осіб до відповідальності та відшкодування завданої шкоди особі внаслідок проведених перевірок.

Відтак, згрупуємо пропозиції щодо удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації

публічного управління для кожної категорії учасників публічного управління у контексті законодавчого та організаційного забезпечення.

На рівні законодавства варто зробити декілька кроків для вирішення проблем, пов'язаних з контролем в системі публічної влади:

1. Реформа законодавства. Доцільно переглянути існуючі закони та внести зміни для забезпечення більшої прозорості, ефективності та об'єктивності у проведенні контрольних заходів на різних рівнях влади.

2. Закріплення чітких процедур оцінки. Потрібно встановити чіткі процедури для оцінки ефективності законодавчої діяльності, включаючи визначення критеріїв успішності та механізмів збору та аналізу даних.

3. Закріплення відповідальності. Необхідно закріпити в законодавстві механізми відповідальності за невиконання контрольних функцій або порушення вимог закону, зокрема шляхом запровадження системи звітності та відповідальності за результати діяльності владних структур.

4. Залучення громадськості. Важливо на законодавчому рівні регламентувати участь громадськості під час розробки та прийняття законодавчих актів щодо контролю в системі публічної влади, а також забезпечити їх активну участь у процесі контролю.

Вищенаведені кроки допоможуть зміцнити законодавче забезпечення контролю в системі публічної влади та забезпечити більш ефективне функціонування цієї системи.

Особливої уваги заслуговує удосконалення законодавства у сфері оцінки ефективності законодавчої діяльності, включаючи визначення критеріїв успішності та механізмів збору та аналізу даних. Наприклад, уряд може внести законодавчі зміни, щоб закріпити вимоги щодо проведення оцінки впливу нових законодавчих ініціатив на економіку, суспільство та інші сфери. Зазначені вимоги можуть включати необхідність визначення конкретних цілей та показників успішності для кожного законодавчого проекту, а також механізми збору та аналізу даних для оцінки їх впливу після прийняття. Такі процедури забезпечать більш об'єктивну оцінку ефективності законодавчої

діяльності та допоможуть уникнути негативних наслідків прийнятих рішень. Розглянемо приклади потенційних показників та індикаторів, які можна використовувати для оцінки ефективності законодавчої діяльності:

1. Економічні показники: зміни у ВВП, зміни в обсягах інвестицій, зміни в рівні безробіття, зміни в обсязі експорту та імпорту, зміни в рівні інфляції.

2. Соціальні показники: зміни в рівні добробуту населення, зміни в рівні освіченості, зміни в рівні медичного обслуговування, зміни в рівні соціального захисту населення.

3. Показники залучення громадськості: кількість петицій та звернень до парламенту, рівень участі громадських організацій у законотворчому процесі, рівень задоволеності громадян законами та регулятивним середовищем.

4. Юридичні показники: кількість прийнятих законів та їх відповідність вимогам Конституції, кількість успішно проведених парламентських слухань та публічних обговорень законопроектів, рівень дотримання урядом та іншими владними органами прийнятих законів.

5. Показники забезпечення прав людини: кількість розглянутих та вирішених судових справ за порушення прав громадян, рівень виконання міжнародних зобов'язань щодо прав людини, зміни в рівні захисту прав меншин.

6. Показники збалансованого розвитку: зміни в рівні регіонального розвитку та зменшення рівнів відсталості, зміни в рівні охорони природних ресурсів та зниження рівнів забруднення, зміни в рівні доступності освіти та медичного обслуговування у різних регіонах країни.

Запропоновані показники відіграють ключову роль у забезпеченні об'єктивності та ефективності контролю, впливу законодавчої діяльності на різні аспекти суспільного життя через декілька ключових моментів:

1. Показники дозволяють мати конкретні, вимірювані дані про вплив законодавчих ініціатив на суспільство, що дозволяє проводити об'єктивну оцінку їх ефективності та доцільності.

2. Показники допомагають визначити пріоритетні напрямки для контролю, вказуючи на ті сфери, де законодавча діяльність може мати найбільший вплив на суспільство.

3. Через систематичний моніторинг та аналіз показників можна вчасно виявляти проблемні ситуації та впливати на них шляхом корекції законодавчих рішень.

4. Наявність конкретних показників стимулює державні органи до звітності та відповідальності за досягнення певних результатів, що сприяє покращенню якості законодавчої діяльності.

5. Показники надають можливість громадськості та експертам активно брати участь у контролі, оскільки вони мають конкретні дані для аналізу та оцінки.

Відтак, запропоновані показники допомагають здійснювати контроль більш ефективно, роблячи його більш систематичним, об'єктивним та орієнтованим на конкретні результати.

Що стосується організаційного забезпечення, то доцільно розробити пропозиції для кожної категорії учасників публічного управління, зокрема:

1. Органи законодавчої влади: створення платформ для спільного аналізу та обговорення актуальних питань; впровадження системи автоматизованого моніторингу законодавчого процесу для виявлення потенційних проблемних питань та шляхів їх вирішення; розробка механізмів публічного висвітлення законотворчої роботи, таких як проведення публічних слухань або оприлюднення інформації про засідання та рішення.

2. Президент України та члени Апарату Президента: впровадження системи інформаційного моніторингу, яка дозволить оперативно виявляти інциденти невиконання законодавства чи стратегічних цілей та аналізувати їх причини; організація регулярних прес-конференцій для публічного представлення результатів моніторингу та дій влади щодо їх вирішення.

3. Кабінет Міністрів України: впровадження системи контролю діяльності виконавчих органів з метою виявлення можливих порушень чи

недоліків у роботі та прийняття заходів для їх усунення; організація звітно-аналітичних сесій для обговорення результатів моніторингу та прийняття рішень щодо подальшої стратегії дій.

4. Центральні органи виконавчої влади: впровадження системи періодичного моніторингу для оцінки виконання законодавства та політичних рішень; проведення регулярних перевірок та аналізу діяльності організацій з метою виявлення недоліків та вдосконалення робочих процесів; організація тренінгів та семінарів для співробітників центральних органів виконавчої влади з питань ефективного здійснення контролю.

5. Місцеві органи виконавчої влади: підвищення рівня взаємодії між місцевими органами влади; організація регулярних зустрічей та координаційних рад; використання спеціалізованих онлайн-платформ для обміну інформацією та вирішення спільних питань; використання спеціалізованого програмного забезпечення для збору та аналізу даних.

6. Органи судової влади: вдосконалення процедур розгляду адміністративних, цивільних та кримінальних справ; використання сучасних інформаційних технологій у судочинстві; автоматизація процесу планування судових засідань та ведення електронних досьє справ; застосування відкритих баз даних та електронних систем пошуку правової інформації для підвищення доступності судової практики та сприяння прозорості рішень судів; проведення навчань та семінарів для суддів з оволодіння сучасними інформаційними технологіями та методами контролю у сфері судочинства.

7. Органи місцевого самоврядування та громадські формування: підвищення прозорості та участі громадськості у вирішенні місцевих питань; розробка електронних платформ для моніторингу та аналізу виконання рішень, організації регулярних зустрічей з представниками громади для обговорення результатів та взаємодії з громадськими організаціями; посилення ролі громадських організацій у виявленні порушень законодавства та прав людини.

Запропоновані заходи мають бути впроваджені комплексно, щоб забезпечити найкращий ефект від їх реалізації. Також важливо, щоб сучасна

система державного контролю була гнучкою й адаптивною до вирішення нових завдань і викликів.

Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок, що удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади є критично важливим аспектом для ефективного функціонування публічного управління. Забезпечення адекватного контролю сприяє збалансованому розподілу владних повноважень, зниженню корупції, підвищенню рівня довіри громадян до владних структур, а також забезпечує виконання законів та реалізацію стратегічних цілей держави.

Розвиток сучасних інструментів контролю, використання інформаційних технологій та залучення громадськості до моніторингу та оцінки діяльності державних органів сприяє створенню відкритої, прозорої та відповідальної системи управління. Крім того, вдосконалення механізмів контролю сприяє виявленню та усуненню системних проблем, покращенню якості послуг, а також сприяє підвищенню ефективності та результативності управлінських рішень. Відтак, неперервний процес удосконалення механізмів контролю в системі публічної влади є ключовим елементом для досягнення високих стандартів управління та забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

3.3. Шляхи підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та громадськості у контексті здійснення контролю

В сучасному світі актуальність проблеми підвищення ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у контексті здійснення контролю стає дедалі більш очевидною та важливою. Зростаюча складність суспільних викликів та потреб суспільства, швидкі зміни в технологічному та інформаційному середовищі, а також поглиблення демократичних процесів вимагають нових підходів до взаємодії між державними органами та громадськістю. Підвищення ефективності цієї

взаємодії є ключовим для забезпечення прозорості, відкритості та відповідальності в управлінні державними справами. Контроль за діяльністю державних структур є необхідним для запобігання корупції, місцевих та глобальних криз, а також для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та реалізації стратегічних цілей розвитку. У цьому контексті, залучення громадськості до процесу контролю та прийняття рішень є надзвичайно важливим, оскільки це сприяє більшій легітимності, довірі та залученню різноманітних поглядів та досвіду до управління справами суспільства. Таким чином, дослідження та розвиток методів та інструментів підвищення ефективності цієї взаємодії має велике значення для забезпечення стабільності, розвитку та процвітання сучасного суспільства.

В розрізі проведення структурно-функціонального розгляду взаємодії державного та громадського контролю як інструменту втілення публічного управління важливе значення має ідентифікація функціонального впливу громадськості й виконання контрольних функцій держави під час створення належних умов для прозорості органів публічної влади. Це прямо спричиняє необхідність детального розгляду механізмів впливу громадського контролю на державний контроль в аспекті утворення й реалізації довіри до органів публічної влади. В рамках цього дослідження ми відштовхуємося від формулювання функціонального значення громадськості у процедурах гарантування відкритості відомостей про роботу органів публічної влади, основується на формуванні довіри суспільства до неї. Подібний контекст дає змогу вважати, що функціональний вплив контролю громадськості, підтримуючи налагодження відкритої комунікації з органами публічної влади підтримує забезпечення значного ступеня довіри до питань державного управління, в такий спосіб перетворюючи громадян на активних суб'єктів формування й втілення публічної політики. Таким чином функціональний вплив громадського контролю й гарантування прозорості органів публічної влади іманентно підтримує зростання ефективності державного контролю.

Влучним є твердження І. Завадської, що громадський контроль в публічному управлінні забезпечує такі основні функції:

1) «публічна (це найбільш важлива функція, адже вона має забезпечити вчасну та комплексну артикуляцію й агрегацію суспільних інтересів, а також повноцінність їх задоволення, що вимагає їхнього збалансування із державними інтересами. Крім того, «публічність» передбачає забезпечення прозорості та відкритості всієї системи публічного управління на всіх етапах її формування, функціонування й удосконалення. Громадськість виступає незалежним експертом під час реалізації цих етапів, унеможливаючи вияв корупційної складової чи конфлікту суспільних і державних інтересів);

2) мотиваційна (ця функція націлена на виконання та залучення в публічно-управлінський процес усіх невикористаних кадрових резервів, зокрема, кадрового потенціалу громадськості, що дозволяє забезпечити відповідну мотивацію в його виконавців до підвищення результативності цього процесу);

3) коригуюча або результуюча (ця функція пов'язана з тими уточненнями, що вносяться до процесу управлінських рішень на основі найчастіше контролюються громадськістю, набувають особливого значення у

4) моніторингова (ця функція передбачає здійснення із залученням представників громадськості на системній основі збір та накопичення інформації про стан формування та реалізації публічного управління);

5) діагностична або аналітична (ця функція спрямована на визначення громадськістю дієвих шляхів щодо вдосконалення системи публічного управління, на підставі отриманих даних щодо недоліків у її функціонуванні, тобто на підставі «діагнозу». Діагностична функція забезпечує зворотний зв'язок свідомості виконавців, спрямовують їх зусилля, насамперед, підвищеної уваги громадськості. Питання, що потрапляють до громадськості, найчастіше не вирішуються належним чином публічної влади, тому й перебувають під пильним громадським контролем); при громадському

контролі за виконанням поставлених завдань органами державної влади, що надає можливість вчасно впливати на хід їхньої діяльності);

б) прогностична (ця функція передбачає розробку із залученням представників громадськості (як експертів) обґрунтованого висновку щодо перспектив реалізації того чи іншого управлінського рішення, а також наслідків його можливого коригування)» [63].

Зважаючи на це, громадський контроль, ставши ефективним інструментом гарантування «відкриття даних» органів публічної влади й доступу до них, повинен формулювати їхню нормативну відповідальність за оприлюднення неправдивої статистичної інформації. в цьому контексті мовиться про неупередженість офіційної статистики, ефективність процесів утворення й втілення кадрової політики, введення комунікативних стратегій, що гарантують утворення довіри зі сторони громадськості до органів публічної влади. Зважаючи на це, розглядаючи функціональний вплив громадського контролю на державний контроль як інструмент забезпечення відкритості діяльності органів публічної влади доречно наголосити на паритетності такої відкритості між суспільством і державою загалом, між громадськими інституціями та між органами державної влади. Це дасть змогу утворити поліцентричну модель багатофункціонального контролю в галузі публічного управління. Змога її утворення під час розв'язання головної проблеми, що зводиться до того, що відкритою має стати не тільки інформація, потрібна задля громадського контролю, а також інформація щодо проведення громадського контролю: про суб'єктів, про об'єкти, про здійснені заходи, встановлені порушення, осіб, котрих притягнули до відповідальності. Такий контекст саме дає змогу засвідчити в методологічному й технологічному аспекті глибинну суть функціонального впливу громадського контролю на державний контроль. Таким чином це дасть можливість гарантувати неупередженість контролю і звести до мінімуму процедури його порушення як зі сторони держави, так і зі сторони громадянського суспільства.



Рис. 3.1. Інтегрована система інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні

Джерело: власна розробка автора

На рис. 3.1. відображена інтегрована система інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні. Базовим аспектом її розробки є твердження про те, що на тлі розвитку громадянського суспільства стає актуальною роль результативного діалогу між органами державної влади й громадськістю.

Проінформованість суспільства про зміст соціально-економічних процесів, що здійснюються у країні, громадська активність у питаннях контролю за діяльністю органів влади стає гарантією успіху оновлення держави, реалізації державних реформ. Цим визначається потреба результативних зв'язків держави з громадськістю, необхідність у перманентній конструктивній комунікації між ними. Через це стратегія державної політики стосовно управління зв'язками з громадськістю повинна формуватися відповідно до принципів відкритості й прозорості для вчасного надання суспільству значущої інформації щодо роботи органів державної влади.

Розвиток України як демократичної європейської країни ставить на порядок денний питання відкритості й прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства й приєднання громадян до створення та впровадження державної й регіональної політики, тому що їхня активна участь в згаданому процесі підтримує зростання результативності державного управління й суспільної довіри до влади.

Відтак, для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

1) «громадські ради при органах публічного управління;
2) інститути місцевих уповноважених з прав людини (запровадження посад місцевих і регіональних омбудсманів);

3) асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері» [93].

4) до структурних елементів громадського контролю відносять мас-медіа та незалежні аналітичні центри. У разі здійснення парламентського контролю, як різновиду громадського контролю, можуть бути створені спеціальні комісії.

Виділимо наступні форми здійснення громадського контролю:

1) «звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання,

невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;

4) моніторинг діяльності та контрольні перевірки на об'єктах громадського контролю» [27].

До основних традиційних інструментів здійснення громадського контролю варто віднести:

– «соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;

– участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;

– громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;

– публікації у пресі, випуски по радіо, ТБ;

– участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;

– включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;

– діяльність органів самоорганізації населення;

– діяльність громадських організацій;

– діяльність партійних організацій;

– діяльність об'єднань споживачів;

– перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжитком певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами;

– пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян» [70].

На фоні становлення демократичного суспільства та модернізації системи державного управління по-особливому актуальною стає проблема комунікативних технологій як дієвого управлінського інструменту. Таким інструментом є новітні засоби комунікативної взаємодії, а саме, технології PR-комунікацій, втілення котрих визначає прямий і зворотний зв'язок між органами влади й суспільством. Паблік рилейшнз є функцією управління, яка призначена для оцінки відношення публіки, ідентифікації політики та діяльності приватної особи чи організації щодо громадських інтересів та реалізованої програми діяльності, орієнтованої на те, щоб досягти розуміння та сприйняття її широким загалом, що розкривається у наступних аспектах:

1. Сучасні засоби комунікації дозволяють державним органам ефективно інформувати суспільство про свою діяльність, розкривати результати своєї роботи та плани на майбутнє, що сприяє підвищенню прозорості та відкритості управління, а також створює умови для активної участі громадян у контролі за діяльністю державних структур.

2. З іншого боку, засоби комунікації дозволяють громадськості активно висловлювати свої погляди, ініціювати обговорення питань загального інтересу та висувати вимоги до влади, що стимулює державні органи до більшої відкритості та уваги до потреб та думок громадян, що сприяє підвищенню ефективності здійснення контролю.

Отже, використання сучасних засобів комунікації, зокрема технологій PR-комунікацій, є важливим елементом забезпечення ефективного контролю над діяльністю органів влади у контексті розбудови демократичного суспільства та покращення системи державного управління.

У системі органів публічної влади виокремлюють дві інформаційно-комунікативні системи: 1) «внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів у процесі особливих контактів, обміну

документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо); 2) зовнішню (комунікації місцевих органів влади з органами влади, в підпорядкуванні яких вони перебувають, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості)» [103]. Відтак, зв'язки з громадськістю в системі державного управління класифікуються на внутрішні та зовнішні комунікації, при цьому зовнішні орієнтовані на визначення взаємодії органів державної влади з громадянами.

Система внутрішніх та зовнішніх зв'язків у системі публічного управління утворює підґрунтя комуникативної мережі, яка реалізується:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– «у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

– у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

– у ході керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

– у ході керівництва роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади» [51, с. 15].

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– «всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (наприклад, Президентом України), частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб» [51, с. 15].

Виокремимо наступні групи інструментів публік рилейшнз в контексті державного управління: 1) інструменти опосередкованого масового інформування, а саме прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі та інше (названі інструменти відіграють особливу вагому роль з точки зору використання їх під час комунікації зі ЗМІ); 2) публічні виступи та щорічні звіти; 3) спеціальні заходи (брифінги, конференції, прийоми, презентації, дні відкритих дверей, семінари, круглі столи та ін.); 4) інструменти підтримки (виставки, ведення блогів, ведення сторінок в соціальних мережах, інтерактивність вебсайту та інше); 5) інструменти внутрішнього спрямування (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом та ін.).

Невіддільною частиною діджиталізації публічного управління є використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і в сфері реалізації контролю за діяльністю органів влади з боку громадськості. Варто зазначити, що «у системі державного управління функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, опосередковане мережею Інтернет, спрямовується на «інформаційне наповнення» віртуального простору відомостями про діяльність влади. Така обов'язкова риса електронного каналу взаємодії, як діалогова інтерактивність, що забезпечує двосторонність взаємодії, помітно не врахована. Хоча можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів державної влади присутня. Проте проведення вебконференцій, веб-форумів, діалогів представників влади і громадськості в режимі онлайн поки що перебуває на досить низькому рівні, що є суттєвим недоліком функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, адже електронна

взаємодія, опосередкована мережею Інтернет, не може зводитись до викладу інформації про результати діяльності органів державної влади» [97, с. 88].

Під час активної взаємодії між органом влади й громадськістю остання поступово здатна трансформуватися на суб'єкт в рамках зворотного зв'язку. В цілому ж суб'єктом PR-відносин між державою і громадськістю вважаються органи державної влади та місцевого самоврядування. Підвищення ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у контексті контролю може бути досягнуто шляхом впровадження інноваційних підходів та інструментів. Зокрема:

1. Використання прогностичних аналітичних систем (Predictive Analytics). Впровадження систем штучного інтелекту для аналізу великих обсягів даних може допомогти виявити та аналізувати тенденції в діяльності органів влади, а також виявляти області, які потребують більшого контролю.

2. Використання соціальних мереж. Активне використання соціальних мереж для комунікації з громадськістю та розповсюдження інформації про контрольні заходи може допомогти залучити більше людей до процесу контролю та нагляду.

3. Цифрові інструменти збору даних на місцях. Використання цифрових інструментів, таких як мобільні додатки для збору даних на місцях, де громадськість може спостерігати за діяльністю органів влади та повідомляти про можливі порушення або проблеми.

4. Відкриті дані та візуалізація інформації. Забезпечення доступу до відкритих даних та їх візуалізація допоможуть громадськості краще розуміти роботу органів влади та виявляти потенційні проблеми або недоліки.

Запропоновані інноваційні шляхи можуть значно підвищити ефективність взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у контексті контролю, сприяючи більш прозорій, відкритій та відповідальній державній владі. У даному контексті варто зауважити, що новітнє організаційне перетворення публічної влади в Україні формує певні виклики для власне держави, бізнесу й окремо взятого громадянина, насамперед щодо

питання результативної й постійної їх взаємодії. У нашій країні актуальність теми великих даних вважається ще більш терміновою. Наукове товариство, з одного боку, старається вивчити цю тематику, з іншого – держава на практиці застосовує здобутки стосовно великих даних та інструментів, що є похідними від них. Варто зауважити, що «об'єм в великих даних означає кількість даних, яка генерується компанією. Саме великий об'єм дозволяє отримати користь з усього масиву даних. Такий великий масив даних називають однією з найважливіших переваг великих даних, яка відрізняє їх від простої інформації. Різноманітність відноситься до типів великих даних, які можуть бути структуровані, наприклад, таблиці, чи неструктуровані – набір інформації про покупки користувачів на сайті. Швидкість означає за яку одиницю часу великі дані можуть бути оброблені, адже для роботи з таким об'ємом інформації необхідні потужні комп'ютери та можливість майже в реальному часі проводити аналітику необхідної інформації. Цінність означає наскільки інформація отримана від обробки великих даних принесе користь тому, хто її буде використовувати. Можливі випадки, коли опрацювання чи аналіз великого об'єму даних не матиме в собі користі або його результативність менша, аніж витрати, на аналіз такої інформації. Точність або достовірність даних важлива тому, що від якості отриманих даних напряму залежить аналітика, яка буде проведена на їх базі» [200, с. 21].

Крім того, потрібно зауважити на іншому складнику роботи з великими даними. Оскільки ці дані нерідко формують великі масиви інформації, з котрими людині важко працювати, потрібне застосування, крім того, й комп'ютерних алгоритмів для їх опрацювання. Під такими комп'ютерними алгоритмами розуміють штучний інтелект, що може не просто встановлювати й опрацьовувати значні обсяги об'єми інформації, а й структурувати їх, а також простежувати між ними взаємозв'язки. Що стосується конкретних інструментів для здійснення прогнозної аналітики, варто виділити наступні приклади:

1. IBM Watson Analytics – інструмент, який використовує штучний інтелект для аналізу великих обсягів даних, дозволяє використовувати різні методи прогнозування, включаючи моделі машинного навчання, для прогнозування майбутніх подій та трендів.

2. SAS Predictive Analytics – програмне забезпечення для аналізу даних, яке надає широкий спектр інструментів для розв'язання задач прогнозування, має можливості для розв'язання різноманітних завдань, від прогнозування продажів до виявлення аномалій.

3. Microsoft Azure Machine Learning – хмарний сервіс, який надає можливості для створення та виконання моделей машинного навчання та прогнозування на базі даних Azure, має вбудовані алгоритми для різних типів прогнозування і дозволяє швидко створювати та розгортати моделі.

4. RapidMiner – інструмент для аналізу даних та прогнозування, який надає графічний інтерфейс для створення складних моделей машинного навчання, має велику кількість вбудованих алгоритмів та можливостей для автоматизації процесу аналізу даних.

5. Google Cloud AI Platform – сервіс для створення, навчання та розгортання моделей машинного навчання на хмарній інфраструктурі Google Cloud, має інструменти для розробки прогнозуючих моделей та використання їх для прогнозування майбутніх подій на основі даних.

Що стосується використання соціальних мереж, то Participation 2.0 є технологією, орієнтованою на застосування соціальних мереж з метою покращення взаємодії громадян із органами публічної влади. «Participation 2.0» – це концепція, що виникла в контексті розвитку інформаційних технологій та їх впливу на участь громадськості у політичних процесах та прийнятті рішень. Вона визначає новий рівень участі громадян у суспільному житті, що базується на інноваційних технологіях, таких як Інтернет та соціальні медіа. У контексті «Participation 2.0» громадяни не лише отримують інформацію від державних органів чи політичних лідерів через традиційні засоби масової інформації, але й мають можливість активно взаємодіяти, обмінюватися думками та ідеями,

висловлювати свої пропозиції та погляди через онлайн-платформи, веб-форуми, соціальні мережі тощо. В цілому технологію «Participation 2.0» доцільно розподілити на такі елементи:

1. Інформування. Щодо обміну інформацією, то до позитивних сторін інтернету й соціальних мереж належить їхня спроможність гарантувати моментальний обмін інформацією між громадянами й органами публічної влади. В поєднанні з мобільними телефонами інструменти соціальних мереж здатні моментально передати відомості громадянам, де б вони не перебували. Й було би неправильно не застосувати наразі цей інструмент. Основна частина місцевих органів влади в Україні послуговуються своїми вебсайтами як майданчиками для подачі інформації про різноманітні події, наприклад, публічні збори, ухвалені рішення й громадські заходи. Велика кількість із цих вебсайтів застосовують технології з метою стимулювання інтерактивного виробництва інформації й обміну нею через такі механізми, як блоги, дискусійні панелі, «питання-відповіді» та інше. На додаток до веб-сайтів чимало місцевих органів влади останніми роками застосовують фейсбук. Дедалі більшої популярності набувають інстаграм і телеграм. Меншу популярність серед публічних організацій, проте досить популярними серед публічних осіб вважаються «YouTube», «Twitter» та «TikTok». Фейсбук зазвичай застосовують з метою розповсюдження офіційних розгорнутих даних, «Twitter» – для стислих текстових коментарів визначних подій, «YouTube» – для тривалих (понад 1 хвилину), «TikTok» – для коротких (до 10 секунд) відеоповідомлень, «Instagram» – для фотозвітування про події, які сталися. «Telegram» старається сполучати всі названі способи повідомлення інформації. «Інформування» дає можливість публічним організаціям й установам вільно поширювати відомості серед громадян, котрим, на їхню думку, краще одержувати їх за допомогою соціальних мереж.

2. Консалтинг. Технології соціальних мереж збільшують змоги місцевих органів влади щодо консультування із громадянами. Консультації здатні передбачати одержання й реагування на зауваження, запити й скарги. Першим

успішним зразком подібної взаємодії може стати застосування додатку «SeeClickFix» (SCF) у Великобританії. SCF призначений допомогти громадянам надавати інформацію про проблеми, що мають зв'язок з різними проблемами в їх районі. Звіти можна подавати за допомогою веб-інтерфейса; через додатки для iPhone, Blackberry або Android; чи через програми для фейсбук. Посадові особи місцевих органів влади одержують оповіщення щодо поданих питань, а тоді мають змогу відслідковувати розвиток стосовно цих питань за допомогою «зони спостереження», за котру несуть відповідальність чиновники. Платформа дає можливість застосувати механізми прямого зворотного зв'язку. Посадові особи місцевих органів влади присвоюють кожному питанню номер замовлення на здійснення робіт і мають змогу змінити статус ремонту (від відкритого до поточного чи фіксованого). Громадян в автоматичному режимі повідомляють про зміни щодо стану їхніх проблем, що визначає повний цикл зворотного зв'язку. Послуга введена в соціальні мережі твітер і фейсбук та пропонує картографічні віджети звітності для засобів масової інформації. Таким чином, SCF дає можливість громадянам та органам публічного управління співпрацювати в асинхронному режимі щодо питань, які не мають зв'язку із надзвичайними ситуаціями на локальному рівні. Ідея використовує бажання громадян інформувати про такі проблеми – наприклад, про вибоїни, проблеми зі сміттям чи інші незручності, на центральній платформі, завантаживши фотографії (зроблені на мобільний телефон) водночас із коротким поясненням. Тоді до розв'язання проблеми приєднуються органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, підрядники й групи активістів, котрі мають можливість увійти в систему та забезпечити цим громадянам зворотний зв'язок й надати звіти про те, як відбуваються роботи, у вигляді «робочий процес почався» чи «питання вирішене».

3. Залучення. Наступний спосіб застосування технології «Participation 2.0» - участь громадськості в процедурі опрацювання публічно-управлінських відомостей і надання громадянам змоги більше впливати на ухвалення

управлінських рішень. Технологічним базисом для такого залучення є платформа «Вікі», що перший раз дала змогу організувати нетехнічний інтерактивний онлайн-контент. Через просте вікно текстового редактора ті, хто користуються Вікі, просто мають змогу співпрацювати й досягати спільних результатів, і їм не треба навичок веб-програмування. Перший приклад застосування цієї платформи – проект «Wikiplanning», котрий започаткували у Сан-Хосе (штат Каліфорнія). Зазначена форма участі переважно потребує внеску зі сторони громадськості, спонукаючи громадян почуватися більш залученими й частиною загального процесу.

4. Кооперація. Технології Participation 2.0 дають змогу уряду налагоджувати партнерські відносини з громадськістю впродовж усієї процедури ухвалення рішень, розпочавши з визначення проблеми й завершуючи напрацюванням альтернатив та окресленням бажаних рішень. Мета зводилася до того, щоб громадяни брали участь та надати їм змогу заявити власну точку зору під час розробки й обрання пріоритетів та стратегій роботи поліції в районі, де вони мешкають. Ці намагання виходять за межі стадії залучення, забезпечуючи те, що процес участі та в тому числі його результати стають значно прозорішими. Громадяни прямо взаємодіють із поданими рішеннями, спостерігають, як голосували інші й, отже, вважаються частиною процедури ухвалення кінцевого рішення.

5. Передача повноважень. Технології «Participation 2.0» можна, крім того, застосовувати з метою збільшення прав та змог громадян, іншими словами, для делегування їм повноважень стосовно ухвалення рішень, інакше кажучи, з метою гарантування найвищого ступеня участі громадян у публічному управлінні. Цю технологію одними з перших стали застосовувати у Вірджинії, у якій сформували віртуальний форум ідей (www.ideas.virginia.gov). Після того, як здійснено вхід на сайт, громадяни подавали власні ідеї щодо покращення роботи уряду штату. Спільно громадяни обмінювалися думками щодо цих ідей та співпрацювали стосовно їх становлення й покращення. Тоді ці ідеї оцінювали користувачі, й ідеї, що

мають найвищий рейтинг, одержували офіційну відповідь від представника штату. Зауважимо, що цей приклад можливо просто використати у діяльності будь-яких місцевих органів влади.

У табл. 3.1 узагальнено інформацію щодо типів залучення громадян до контролю за органами публічної влади. Загалом зазначимо, що розгляд та узагальнення відомостей, про котрі громадяни й державні службовці готові розповідати у соціальних мережах у публічній сфері, - одні з найбільш складних завдань, які визначені органам публічної влади у період розвитку «Government 2.0». Кожного дня тисячі громадян залишають коментарі під урядовими постами у «Facebook», здійснюють публікації в «Instagram» чи обмінюються інформацією, що оприлюднені в «Twitter». Однак нечасто органи влади використовують змогу щодо збору сучасних ідей та знань, що публікуються через названі канали.

Таблиця 3.1

Інформація щодо типів залучення громадян до контролю за органами публічної влади

Тип участі	Приклади Participation 2.0
<i>Інформування</i> : надання громадськості збалансованої та об'єктивної інформації для зрозуміння проблем, альтернатив та можливостей їх вирішення	Інтерактивні сайти, Facebook, Instagram, Youtube, TikTok, Twitter
<i>Консалтинг</i> : отримання та відповідь на зауваження, запитування та оскарження проблемних аспектів з боку громадян, а також збирання відгуків громадськості на ухвалені рішення	FixMyStreet, SeeClickFix, Love Lewisham
<i>Залучення</i> : безпосередня взаємодія органів публічної влади з громадськістю у ході прийняття окремого управлінського рішення для задоволення потреб та сподівань населення для більш ефективного публічного управління	Wikipanning
<i>Кооперація</i> : розвиток партнерства з громадськістю на всіх етапах вирішення конкретного проблемного поля, включаючи розробку альтернативних сценаріїв та обрання найбільш пріоритетного варіанту	Розробка віртуальних панелей
<i>Передача повноважень</i> : передача повноважень щодо вирішення конкретного проблемного поля громадськості	Форум ідей

Джерело: власна розробка автора

В той же час, на жаль, нинішні стандартні сервіси соціальних мереж не передбачають змоги в автоматичному режимі одержувати й порівнювати нові знання чи ідеї з контенту, котрий громадяни передають по наявних каналах поширення інформації. В певних ситуаціях сам по собі зміст коментарів вкрай ускладнює відповідне вивчення. Через це вагому роль відіграє створення інструментів для опрацювання згаданої інформації ефективним та результативним методом. Наявні інструменти, а саме: «Salesforce Marketing Cloud» (www.salesforce.com, комерційний додаток для вивчення соціальних мереж), здатні посприяти в наданні загального огляду, інформуючи про «температуру» аудиторії. Проте значно важче реально узагальнювати контент та одержувати нові ідеї, а також сучасні знання з безперервного потоку інформації, що надходить до органів публічної влади із кожним твітом чи коментарем.

Нові відкриті інноваційні платформи, наприклад «SeeClickFix», призначені для заповнення цієї прогалини. Через ці платформи органи публічної влади мають можливість використати краудсорсинговим підхід та апелювати з відкритим закликком до широкого, як правило, невизначеного загалу (всіх громадян, потенційних підрядників чи представників сфери, програмістів та ін.), щоб дуже багато різних людей мали змогу здійснити власний вклад у розв'язання відповідної термінової проблеми. Завдяки платформі узагальнюється вклад, здійснений громадянами (чи розробників додатків, фахівців у сфері знань, компаній та ін.), за допомогою каналів соціальних мереж. Подібні відкриті інноваційні механізми краудсорсингу вигідні у тих ситуаціях, за яких експертні знання можуть стати недоступними чи дуже дорогими для доступу. Крім того, вони збільшують рівень участі й залучення громадян. Таким чином, краудсорсинг дозволяє органам публічної влади прямо залучати громадян до процедури ухвалення рішень.

Майже будь-яку тему можна обговорювати у відкритому просторі через краудсорсинг. Це значить, що агентства мають можливість оприлюднювати будь-яку проблему у вигляді запиту й пропонувати надавати версії її

розв'язання. Головну увагу зосереджують на інноваціях, творчості й продукуванні нових ідей зацікавленими сторонами чи спеціалістами в згаданій галузі. В певних ситуаціях відкрита інноваційна платформа дає змогу учасникам не лише презентувати власні ідеї, а також поширювати додаткові відомості про те, як їхні ідеї можуть втілитися, а кожний учасник має можливість залишити коментар щодо всіх інших поданих ідей. В підсумку орган публічної влади здійснить підбір оптимального рішення чи низки рішень, а ті, ідеї котрих оберуть, мають змогу одержати відповідну компенсацію. Подібний підхід значно результативніший з погляду витрат, порівнюючи з усталеними запитами пропозицій, на формування й оцінювання котрих нерідко затрачається чимало часу. Інформаційний запит робить розмову відкритою й дає змогу громаді здійснити опрацювання результативних рішень, нерідко навіть без визначення суворих вимог до них.

Зазначимо, що «Participation 2.0» ґрунтується на таких каналах комунікації, які гарантують двонаправлену взаємодію між органами публічної влади й громадянами. Типові приклади подібних каналів – не лише пости на сторінках «Facebook», застосування повідомлень в Twitter з метою оприлюднення термінових новин й інформації, а, до того ж, спеціальні додатки, що дають змогу громадянам з'ясувати й попереджати керівництво щодо проблем або недоліків у їхніх громадах. Типовими додатками в згаданому контексті вважаються:

1. CitySourced – це мобільний додаток, який дозволяє жителям міста повідомляти про різні проблеми та несправності в місті, такі як порятунок тварин, пошкоджені дороги, забруднення тощо. Користувачі можуть надсилати фотографії та опис проблеми, яка автоматично пересилається відповідним службам міської влади для вирішення. Характеристики: зручний інтерфейс користувача, можливість надсилання фотографій, геолокація проблеми.

2. London Data Store – це веб-портал, який надає доступ до великої кількості відкритих даних про місто Лондон. Тут можна знайти дані про транспорт, нерухомість, освіту, екологію та інші сфери міського життя. Ці дані

використовуються для аналізу міських проблем, прийняття рішень та створення нових сервісів. Характеристики: великий обсяг відкритих даних, можливість використання для досліджень та розробки проектів.

3. Crunchbase – це онлайн-платформа для збору та аналізу інформації про компанії, інвестиційні раунди, стартапи та технологічні тренди. Вона надає користувачам можливість вивчати ринкову ситуацію, знаходити партнерів, отримувати дані про фінансові показники компаній тощо. Характеристики: велика база даних про компанії та стартапи, інформація про інвестиції та технологічні тренди.

4. FixMyStreet – це платформа, яка дозволяє жителям міста повідомляти про проблеми на вулицях, такі як порятунок тротуарів, виправлення освітлення чи видалення сміття. Користувачі можуть відзначити місце проблеми на карті та надіслати повідомлення, яке автоматично надсилається місцевій владі для вирішення. Характеристики: повідомлення про проблеми на вулицях, геолокація проблеми, можливість відстеження статусу вирішення.

5. OpenBudgets.eu – це онлайн-платформа, яка надає доступ до відкритих даних про бюджетні ресурси та витрати уряду на різні програми та проекти. Вона дозволяє громадськості аналізувати та контролювати використання грошей з бюджету. Характеристики: відкриті дані про бюджетні витрати, можливість аналізу та порівняння даних.

6. GovTrack.us – це веб-платформа, яка надає інформацію про законопроекти, закони та діяльність конгресменів та сенаторів у Сполучених Штатах. Вона дозволяє громадськості відстежувати законодавчий процес та впливати на його хід. Характеристики: інформація про законодавчі ініціативи, діяльність політичних діячів, можливість підписатися на сповіщення про зміни в законодавстві.

Вищезазначені додатки різняться за своєю специфікою та призначенням, проте всі вони спрямовані на контроль та покращення якості міського середовища, доступу до відкритої інформації та створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та інновацій.

Дані інструменти напрацьовувалися урядовими та неурядовими організаціями, значно змінили спосіб взаємодії органів публічної влади й громадян та допомогли виникненню й розвитку розподіленої демократії. Як наслідок, певні органи публічної влади застосовують технологію «Participation 2.0» з метою залучення громадян до процедури визначення, актуалізації і розв'язання проблем, для розв'язання котрих в органів публічної влади не має потрібних ресурсів, повноважень чи знань. Отже, громадяни відповідальні за організацію онлайн-майданчиків, на котрих громадяни мають можливість обмінюватися думками щодо розв'язання певних місцевих проблем та допомагати покращенню життя у власних громадах. В певних ситуаціях громадяни навіть організуються, аби зобов'язатися на здійснення завдань та обов'язків, що усталено перебували в розпорядженні держави.

В сучасному світі активна участь громадськості у контролі за діяльністю органів влади стає все більш актуальною та значущою. Громадяни відчувають потребу в доступі до інформації про роботу урядових структур, ефективному механізмі контролю за витратами бюджетних коштів та взаємодії з державними органами. У цьому контексті використання інструментів відкритих даних та візуалізації інформації стає важливим кроком у забезпеченні прозорості та відкритості діяльності владних структур перед громадськістю. Інструменти візуалізації даних надають можливість громадськості краще розуміти складні процеси та тенденції в роботі органів влади через зручні та зрозумілі графічні відображення. Завдяки цьому громадяни можуть більш об'єктивно оцінювати роботу урядових структур, виявляти можливі проблеми та недоліки, а також створювати конструктивні пропозиції щодо їх вирішення.

Крім того, відкриті дані дозволяють громадськості активно залучатися до процесу моніторингу та контролю за діяльністю органів влади. Широкий доступ до інформації про використання бюджетних коштів, рішень та розпоряджень владних структур створює передумови для більшої

відповідальності та прозорості управління. Розглянемо декілька конкретних інструментів для відкритих даних та візуалізації інформації:

1. Tableau Public – це безкоштовний інструмент для візуалізації даних, який дозволяє створювати інтерактивні та привабливі візуалізації на основі різноманітних даних, має широкі можливості для створення різноманітних графіків, діаграм та карт.

2. Google Data Studio – це інструмент від Google для створення візуалізацій на основі даних з різних джерел, таких як Google Analytics, Google Sheets, BigQuery тощо, дозволяє створювати інтерактивні та динамічні звіти та графіки.

3. Power BI – це інструмент від Microsoft для аналізу та візуалізації даних, має широкі можливості для підключення до різних джерел даних та створення різноманітних візуалізацій, таких як графіки, картограми, діаграми тощо.

4. Infogram – це онлайн-інструмент для створення інфографік та інтерактивних карт, має широкий вибір шаблонів та можливостей для створення привабливих та зрозумілих візуалізацій даних.

5. Datawrapper – це онлайн-інструмент для створення простих та ефективних графіків і діаграм, дозволяє швидко і легко створювати візуалізації на основі даних, надаючи різноманітні варіанти оформлення.

6. Carto – це платформа для створення інтерактивних карт та аналізу геоданих. Вона дозволяє візуалізувати географічні дані у вигляді карти з різними шарами та зв'язками між ними.

7. RawGraphs – це безкоштовний інструмент для створення креативних та нестандартних візуалізацій даних, дозволяє вам створювати різні типи графіків, включаючи сіткові діаграми, паралельні координати та теплові карти.

8. D3.js – це бібліотека JavaScript для створення складних та інтерактивних візуалізацій даних, надає розширені можливості для візуалізації даних у веб-середовищі та створення різноманітних графіків та діаграм.

9. FusionCharts – це бібліотека для створення професійних графіків та діаграм на веб-сторінках, має широкий вибір вбудованих шаблонів та можливостей для інтерактивної взаємодії з графіками.

Таким чином, використання інструментів візуалізації даних та відкритих даних є важливим кроком у напрямі розвитку громадського контролю за діяльністю органів влади, що сприяє підвищенню ефективності та відкритості управління та сприяє розвитку демократичних цінностей в суспільстві.

Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок про те, що у зв'язку з постійним розвитком суспільства та зростанням вимог до прозорості, відкритості та ефективності управління, підвищення ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у контексті здійснення контролю є надзвичайно важливим завданням. Засвідченням цього є потреба у впровадженні сучасних інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів. Шляхи впровадження таких інструментів можуть включати створення відкритих платформ для доступу до даних та їх візуалізації, розвиток механізмів зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю, а також активне використання соціальних мереж для комунікації та обміну інформацією. Приклади таких інноваційно-інформаційних інструментів включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування.

В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а також підвищення ефективності контролю за діяльністю державних органів. Це сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства.

Висновки до розділу 3

1. Окреслено шляхи імплементації кращого зарубіжного досвіду у сфері формування ефективної системи публічного управління засобами контролю: розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби; створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проектів, що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них; застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі; встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів; створення сприятливих умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги; активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю. Дані заходи допоможуть впровадити стратегічний підхід до контролю в державній службі України, спрямований на досягнення конкретних результатів та відповідність потребам суспільства.

2. Запропоновано шляхи удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління. Зокрема, органи законодавчої влади мають розробити чіткі процедури та критерії оцінки ефективності законодавчої діяльності. Президент та Апарат Президента повинні впровадити механізми моніторингу та оперативного реагування на невиконання законодавства. Кабінет Міністрів України має регламентувати функції системи моніторингу за виконанням урядових програм. Центральні органи виконавчої влади повинні розробити стандарти контролю у відповідних сферах компетенції. Місцеві органи виконавчої влади та громадські формування мають забезпечити місцевий

контроль та підвищення прозорості у вирішенні місцевих питань. Органи судової влади повинні впровадити сучасні технології та методи контролю у сфері судочинства. Місцеве самоврядування має значний потенціал удосконалення системи контролю через активну роль у виявленні порушень та моніторингу виконання місцевих програм та рішень. Важливо забезпечити створення ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією між місцевими органами влади та громадськістю. Громадські організації, у свою чергу, повинні активно залучатися до моніторингу діяльності місцевих органів та ініціювати громадські обговорення питань суспільного значення. Важливо створити механізми для регулярного звітування перед громадськістю та посилити роль громадських організацій у виявленні порушень законодавства та прав людини на місцевому рівні.

3. З'ясовано, що на сьогоднішній день існує потреба у впровадженні сучасних інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів. Шляхи впровадження таких інструментів можуть включати створення відкритих платформ для доступу до даних та їх візуалізації, розвиток механізмів зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю, а також активне використання соціальних мереж для комунікації та обміну інформацією. Приклади таких інноваційно-інформаційних інструментів включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування. В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а також підвищення ефективності контролю за діяльністю державних органів. Це сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі розв'язано важливе наукове завдання, яке полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління та розробленні перспективних напрямів їх удосконалення, відповідно до чого сформульовано такі висновки та рекомендації:

1. Охарактеризовано механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як об'єкт публічного управління. Запропоновано під механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади розуміти комплекс інструментів, процесів та процедур, спрямованих на забезпечення відкритості, прозорості, відповідальності та демократичної участі всіх суб'єктів публічного управління, враховуючи такі основні аспекти сучасного етапу розвитку держави, як глобалізація, цифрова трансформація, поширення дезінформації та кіберзагроз, залучення громадськості до управлінських процесів. Це визначення враховує більш широкий контекст і важливі аспекти сучасного управління та контролю в системі публічної влади, які не були настільки актуальними у минулому.

2. Здійснено класифікацію управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади із врахуванням різних аспектів забезпечення контролю за такими основними критеріями: *за органами, які забезпечують контроль* (законодавчі органи, виконавчі органи; судові органи); *за сферою дії* (внутрішній, зовнішній); *за суб'єктами контролю* (відомчий, міжвідомчий, надвідомчий); *за областями контролю* (фінансовий контроль, процесуальний контроль, етичний контроль); *за методами та інструментами контролю* (аудит, інспекція, звітність); *за часом проведення контролю* (попередній контроль, поточний контроль, наступний контроль); *за засобами контролю* (інформаційний контроль, технологічний контроль); *за масштабом контролю* (макроконтроль, мікроконтроль), *за рівнем доступу до інформації*

(публічний контроль, приватний контроль), за ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (безпосередній, опосередкований).

3. Визначено вплив розвитку механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління та виявлено, що контроль як одна з функцій управління, як у роботі публічних органів, так і в роботі різних суб'єктів господарювання, продовжує залишатися одним з найбільш значущих складових соціального управління в суспільстві. Контроль (державний, управлінський, незалежний) дає змогу надавати потрібну інформацію всім рівням соціального управління та, в кінцевому підсумку, розв'язати визначене перед системою (соціальною або економічною) завдання. Характерна контролю особливість компаративності забезпечує змогу пояснення контрольних дій як процесів зіставлення декількох величин, одна з котрих має значення норми контролю, а інша передбачає реальне значення та порівнюється з нормою. Через це головне значення контрольних процедур зводиться до встановлення відхилень реальних величин від норм.

4. Проаналізовано нормативно-правове та організаційне підґрунтя реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади та виявлено, що нормативно-правове забезпечення реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади – це сукупність законів, нормативних актів та правових норм, які встановлюють основні принципи, процедури та механізми здійснення контролю за діяльністю державних органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів публічної влади. Це включає в себе закони, постанови, розпорядження, накази та інші правові акти, які встановлюють права та обов'язки контролюючих органів, процедури проведення аудитів, перевірок, ревізій та інших форм контролю, а також відповідальність за порушення встановлених норм та процедур контролю, що забезпечує прозорість, ефективність та відповідальність управління державними ресурсами, а також допомагає запобігти корупції, зловживанням та іншим негативним явищам, що загрожують демократії та правам людини.

Залежно від місця суб'єкта, який відповідає за здійснення контролю в системі органів влади, можна виділити: органи законодавчої влади, так званий парламентський контроль, відповідають за здійснення контролю, включаючи оцінку законодавчої діяльності, впровадження та виконання законів, а також взаємодію з іншими органами влади; Президент України та члени Апарату Президента, в рамках президентського контролю, беруть участь у здійсненні контролю, включаючи моніторинг виконання законів та реалізацію стратегічних цілей держави; Кабінет Міністрів України виконує урядовий контроль, який охоплює нагляд за діяльністю виконавчих органів та моніторинг реалізації урядових програм і рішень; центральні органи виконавчої влади забезпечують контроль у своїх сферах компетенції, включаючи нагляд за додержанням законодавства та виконанням політичних рішень; місцеві органи виконавчої влади здійснюють контроль на місцевому рівні, включаючи моніторинг діяльності місцевих установ та забезпечення виконання регіональних програм; органи судової влади відповідають за здійснення судового контролю, включаючи розгляд адміністративних справ, цивільних справ та кримінальних справ; органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні контролю на місцях, включаючи нагляд за діяльністю місцевих установ та управлінням місцевими ресурсами; громадськість та громадські формування виконують громадський контроль, включаючи моніторинг діяльності державних органів, участь у публічних обговореннях та звернення до суду у випадках порушень закону чи прав людини.

5. Виділено перешкоди на шляху до ефективної реалізації механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління, серед яких: системні проблеми (деякі проблеми набувають системного характеру, такі як складність законодавства, недостатня координація між органами влади та відсутність ефективних механізмів моніторингу та оцінки результативності діяльності органів влади); корупція та недостатня прозорість (корупція залишається серйозною проблемою в Україні

і ускладнює ефективний контроль в урядових структурах, недостатня прозорість в процесах управління, прихованість інформації та непрозорі механізми прийняття рішень ускладнюють нагляд і контроль); політичні втручання та вплив (політичні інтереси можуть заважати незалежному функціонуванню механізмів контролю, це може включати політичний тиск на органи контролю або призначення керівників з політичних міркувань, що може підірвати їхню об'єктивність і ефективність); слабка інституційна відповідальність (не всі інституції контролю в Україні мають достатні повноваження і ресурси для виконання своїх функцій); недостатня участь громадськості (важливим аспектом ефективного контролю є активна участь громадськості, однак в Україні існує недостатня розвиненість громадянського суспільства і недостатні механізми для залучення громадськості до контролю діяльності владних структур); слабка фінансова підтримка органів контролю (недостатнє фінансування органів контролю може обмежувати їхні здатності проводити ретельний аналіз та моніторинг діяльності урядових структур, а також забезпечувати ефективний нагляд) та ін.

6. Вивчено кращий зарубіжний досвід формування ефективної системи публічного управління засобами контролю. Імплементация зарубіжного досвіду формування ефективної системи публічного управління засобами контролю в Україні може бути здійснена за допомогою наступних шляхів: адаптація законодавства (необхідно переглянути і вдосконалити законодавство щодо контролю в державній службі з урахуванням найкращих практик і стандартів інших країн, що може включати удосконалення процедур моніторингу, аудиту та звітності); розвиток кадрового потенціалу (навчання та підготовка кадрів у сфері контролю за допомогою провідних міжнародних програм та тренінгів, що сприятиме підвищенню кваліфікації працівників та впровадженню найкращих практик); залучення громадськості (активна участь громадськості у контрольних процесах через механізми громадського моніторингу, обговорення та звітування про діяльність державних органів); створення стимулів та відповідальності (встановлення системи стимулів та

відповідальності за результати діяльності державних службовців на основі оцінки їхньої продуктивності та ефективності); міжнародне співробітництво (взаємодія з міжнародними організаціями та партнерами з метою обміну досвідом і надання підтримки в реформуванні системи контролю в Україні). Ці шляхи можуть бути використані для успішної імплементації зарубіжного досвіду в українській системі публічного управління. Важливо також забезпечити постійне вдосконалення та адаптацію системи контролю з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів.

7. Запропоновано шляхи удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління. На рівні законодавства варто зробити декілька кроків для вирішення проблем, пов'язаних з контролем в системі публічної влади: переглянути існуючі закони та внести зміни для забезпечення більшої прозорості, ефективності та об'єктивності у проведенні контрольних заходів на різних рівнях влади; встановити чіткі процедури для оцінки ефективності законодавчої діяльності, включаючи визначення критеріїв успішності та механізмів збору та аналізу даних; закріпити в законодавстві механізми відповідальності за невиконання контрольних функцій або порушення вимог закону, зокрема шляхом запровадження системи звітності та відповідальності за результати діяльності владних структур; на законодавчому рівні регламентувати участь громадськості під час розробки та прийняття законодавчих актів щодо контролю в системі публічної влади, а також забезпечити їх активну участь у процесі контролю. Що стосується організаційного забезпечення, то доцільно розробити пропозиції для кожної категорії учасників публічного управління. Зокрема, органи законодавчої влади мають розробити чіткі процедури та критерії оцінки ефективності законодавчої діяльності. Президент та Апарат Президента повинні впровадити механізми моніторингу та оперативного реагування на невиконання законодавства. Кабінет Міністрів України має регламентувати функції системи моніторингу за виконанням урядових програм. Центральні органи виконавчої

влади повинні розробити стандарти контролю у відповідних сферах компетенції. Місцеві органи виконавчої влади та громадські формування мають забезпечити місцевий контроль та підвищення прозорості у вирішенні місцевих питань. Органи судової влади повинні впровадити сучасні технології та методи контролю у сфері судочинства. Місцеве самоврядування має значний потенціал удосконалення системи контролю через активну роль у виявленні порушень та моніторингу виконання місцевих програм та рішень. Важливо забезпечити створення ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією між місцевими органами влади та громадськістю. Громадські організації, у свою чергу, повинні активно залучатися до моніторингу діяльності місцевих органів та ініціювати громадські обговорення питань суспільного значення. Важливо створити механізми для регулярного звітування перед громадськістю та посилити роль громадських організацій у виявленні порушень законодавства та прав людини на місцевому рівні.

8. Розроблено рекомендації щодо шляхів підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та громадськості у контексті здійснення контролю. Виявлено, що на сьогоднішній день існує потреба у впровадженні сучасних інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів. Шляхи впровадження таких інструментів можуть включати створення відкритих платформ для доступу до даних та їх візуалізації, розвиток механізмів зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю, а також активне використання соціальних мереж для комунікації та обміну інформацією. Приклади таких інноваційно-інформаційних інструментів включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування. В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а

також підвищення ефективності контролю за діяльністю державних органів, що сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Авер'янова В.Б. Виконавча влада і адміністративне право. К.: Видавничій Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. 2004. 584 с.
3. Авторгов А. Зобов'язати не можна стягнути: ВС знову поставив питання з комою. URL: <https://borgexpert.com/ru/stiahnenniaborhiv/vykonavchadiialnist/zobov-iazaty-ne-mozhna-stiahnuty-vs-znovu-postavyv-pytannia-z-komoiu>
4. Александрович О. О. Сучасна нормативна модель державного фінансового контролю в контексті світового досвіду. International scientific journal. 2015. № 9. С. 9-14.
5. Алексеєва К. А. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Науковий вісник: державне управління. 2020. № 3. С. 9-21.
6. Аль-Атті І. В. Механізми формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. 2022. Вип. 2. С. 6-30.
7. Аль-Атті І. В. Теоретичні підходи до проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. 2022. Вип. 1. С. 6-16.
8. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2001. Ч. 2. С. 10-16.
9. Андреев В. М. Інституціоналізація публічно-службових відносин в процесі реалізації публічної влади в Україні. Успіхи і досягнення у науці. 2024. № 1. С. 127-136.
10. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 300 с.

11. Андрійко О. Ф. Форми і методи адміністративного контролю в умовах децентралізації виконавчої влади. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 277-289.
12. Андрійко О.Ф. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К.: Оріяни, 1998. 222 с.
13. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К. 2005. 250 с.
14. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.
15. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. К. : Міленіум, 2003. 256 с.
16. Балабанова Л.В., Савельєва К.В. Паблік рилейшнз : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2008. 528 с.
17. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія. Х. : Легас, 2004. 192 с.
18. Баштанник В. В. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління як основи процесу реформування державного управління. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права* 1. 2020. С. 5-12.
19. Бессонова М. Основи демократії. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2012 с. 296.
20. Битяк Ю.П. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47).
21. Білик О. І. Сутність, значення та розвиток публічного механізму [Електронний ресурс]. *Економіка і суспільство*. 2017. №12. С. 177-180.
22. Бобровнік Ю.В. Основні проблеми функціонування управлінського контролю в системі публічного управління на рівні громад, районних та

обласних адміністрацій. Серія «Державне управління». Наукові перспективи №10/28/2022. С. 11-24.

23. Бобровська О. Ю. Механізми управління економічним розвитком регіонів. Державна економічна політика регіонального розвитку : зб. наук. пр. заочн. конф. : Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015.

24. Бондарчук Н. В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: стан та перспективи розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_9_5.

25. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 576 с.

26. Бугас Н. В. Аналіз практики прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах воєнного стану. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_11_20.

27. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. Віче. № 12. 2012. URL: <http://www.viche.info/43582>.

28. Бутинець Т. А. Класифікація господарського контролю: міф чи реальність? Вісник Житомирського державного технологічного університету. Економічні науки. Житомир : ЖДТУ, 2011. №1 (55). С. 12-17.

29. Великий тлумачний словник сучасної української мови. [голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ. Ірпінь : Перун. 2005. 1728 с.

30. Виконавча влада і адміністративне право. за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре. 2002. 668 с.

31. Воронов О. І. Залученість громадянського суспільства до прийняття рішень органами публічної влади. Право та державне управління. 2017. № 1. С. 151-157.

32. Гавловська Н. І. Теоретичні концепти публічного управління та публічного адміністрування: сутність та відмінності. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2018. № 3(2). С. 21-26.

33. Гайдученко С. О. Взаємодія органів публічної влади із засобами масової комунікації. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» . 2019. № 14(1). С. 25-27.

34. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х. : Фоліо. 2002. 176 с.

35. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.

36. Гаращук С. М. Взаємодія органів публічної влади та ІТ-компаній в умовах цифровізації України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33(72), № 6. С. 63-67.

37. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.

38. Голобутовський Р. З. Громадський контроль за діяльністю публічних службовців в органах судової влади. Правовий часопис Донбасу. 2021. № 2. С. 17-24.

39. Головний юрист Переяслав-Хмельницької РДА вимагав взятку в \$100 тис. ГПУ. URL: <https://ukranews.com/ua/news/544569-golovnyuyuryst-pereyaslav-khmelnyckoi-rda-vymagav-vzyatku-v-100-tys-gpu>.

40. Гоптарев О. І. Громадський контроль за діяльністю судової влади на сучасному етапі. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4. С. 66-69.

41. Горбата Л. П. Удосконалення механізму інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади в Україні. Науковий вісник: державне управління. 2020. № 3. С. 60-69.

42. Груба Г. І. Методологічні підходи до контролю в сфері державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_7_3.

43. Грузія на шляху розвитку місцевої демократії. 2015. URL: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/1046>.

44. Гуйван П. Мотивованість дій органів влади та національних судів у сфері доступу до публічної інформації. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 11. С. 18-23.

45. Гуцаленко Л. В. Контроль в системі управління. Облік і фінанси. 2019. № 1 (83). С. 6.

46. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль. К.: Центр учбової літератури. 2009. 424 с.

47. Дахова І.І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Форум права. 2011. №1. С. 241-245.

48. Дашкова К. С. Сучасний стан і напрями наукових досліджень інституціалізації взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Теорія та практика державного управління. 2021. Вип. 2. С. 25-32.

49. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, № 31, ст. 429.

50. Денисенко А. П. Проблеми в організації громадського контролю у сфері державного управління. Часопис Київського університету права. 2015. № 2. С. 118-121.

51. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

52. Державний контроль: адміністративно-правовий режим. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/govreg/17690>.

53. Дзюндзюк В. Б. Проблеми та можливості впровадження блокчейн-технологій в органах публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2022. Вип. 2. С. 7-21.

54. Дзюндзюк В. Б. Реалізація управлінських рішень для впровадження блокчейн-технологій в органах публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2022. Вип. 1. С. 7-21.

55. Дніпров О. С. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади: проблеми законодавчого регулювання. Прикарпатський юридичний вісник. 2020. Вип. 3. С. 37-42.

56. Докаленко В. В. Взаємодія між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні в умовах широкомасштабної війни. Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 15. С. 87-103.

57. Економічна енциклопедія. за ред. С.В. Мочерного. К.: Видавничий центр «Академія». 2000. с. 829.

58. Енциклопедичний словник з державного управління. уклад. : Ю. П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троцинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. с. 375-376.

59. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Том 2: Методологія державного управління. 2011 с. 255.

60. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. 2011. № 1. С. 12-18.

61. Єрмоменко О.О. Зарубіжний досвід організації контролю суб'єктами бюджету процесу та можливості його застосування в Україні. Всеукраїнська науково-практична конференція. Красноармійськ: ДВНЗ «Донецький національний технічний університет. 2016. С. 122-127.

62. Жаровська І. М. Електронна петиція як форма участі громадськості у здійсненні публічної влади: проблемні питання. Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса. 2021. № 1. С. 17-24.

63. Завадська І.К. Підходи до вдосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі публічного управління в Україні. Наукові перспективи, 2023. №1 (31). С. 70-77.

64. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690 // Збірник постанов Уряду України. 1996. № 1. Ст. 20.

65. Захарін В. В. Механізми забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_1_10.

66. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4 (12). С. 74.

67. Ісаєва Н. К. Організаційно-правові аспекти фінансового контролю в Україні в контексті децентралізації влади. Правова держава. 2019. Вип. 30. С. 298-304.

68. Кац Е.М. Принцип прозорості урядових структур: як громадяни Сполучених штатів впливають на державну політику. К. 2000. С. 9.

69. Кірейцев Г. Г. Регулювання розвитку бухгалтерського обліку в сільському господарстві : наук. доп. на міжнар. наук.-практ. конф. Поділ. держ. аграрно-техн. ун-ту, 24–25 верес. 2009 р. Кам'янець-Подільський. 2009. 28 с.

70. Кіреєва О. Б. Сучасний стан реалізації прямої демократії в Україні. Громадський контроль: теорія та практика: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 верес. 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛИТ, 2014. С. 78.

71. Ковальчук А. В. Взаємодія інститутів публічної влади в унітарних державах (на прикладі Китайської Народної Республіки). Право та державне управління. 2017. № 1. С. 127-131.

72. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2017. Вип. 884. С. 47-51.

73. Коліушко І. Чиновників беруть у «армію агітаторів». URL: <https://zbruc.eu/node/74518>.

74. Конституційне право зарубіжних країн / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

75. Конституція США. URL: <http://amerikos.com/usa/constitution-s>.

76. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

77. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL:<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

78. Корнієцький О. В. Механізми державного управління інформаційним забезпеченням комунікації органів публічної влади. Український журнал прикладної економіки. 2020. Т. 5, № 1. С. 255-262.

79. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 3. С. 40-47.

80. Косінов С. Контроль над публічною владою як необхідна умова для існування демократичної держави. Проблеми законності. 2015. Вип. 130. С. 11-17.

81. Костецька Т. А. Про контроль у інформаційній сфері в контексті децентралізації влади. Правова держава. 2019. Вип. 30. С. 138-147.

82. Кохан С. О. Зарубіжний досвід організації систем контролю. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 2. С. 284-290.

83. Коцан-Олинець Ю. Я. Громадський контроль як ефективний засіб удосконалення діяльності державної влади в Україні. Вісник Львівського

торговельно-економічного університету. Юридичні науки. 2018. Вип. 6. С. 58-67.

84. Коцюба К. М. Взаємодія органів публічної влади та інформаційних систем органів публічної влади в контексті надання адміністративних послуг населенню. Науковий вісник: державне управління. 2023. № 2. С. 279-309.

85. Крилов Д. В. Досвід окремих європейських держав у сфері здійснення публічно-сервісної діяльності органами державної влади. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Вип. 4(1). С. 28-32.

86. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Online збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. № 1. 2007.

87. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія. Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г. [вид.]. 2016. 271 с.

88. Кулешов В. В. Методи громадського контролю представницьких органів влади: зарубіжний та вітчизняний досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. Вип. 3. С. 24-34.

89. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади. К.: Макрос. 2011. с. 22.

90. Левченко М. В. Контроль та нагляд за правотворчістю суб'єктів владних повноважень: постановка проблеми. Бюлетень Мін'юсту України. 2019. № 12. С. 48-52.

91. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.

92. Ліпенцев А. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2008. № 2.

93. Літвінов О. В. Інституційне забезпечення громадського контролю в Україні. Громадський контроль: теорія та практика: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 верес. 2014 р. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛИТ, 2014. С. 10-18.

94. Логвінов В. Драйвери цифрової трансформації органів публічної влади. Науковий вісник: державне управління. 2020. № 4. С. 198-220.
95. Любарський В. С. Значення транспарентності діяльності органів публічної влади в сучасних умовах. Нотатки сучасної науки. 2023. № 5. С. 23-24.
96. Максакова Р. М. Публічна влада: поняття, ознаки, форми. Держава та регіони. Серія : Право. 2015. № 3. С. 78-83.
97. Малаш С.М. Аналіз взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 19. С. 87-89.
98. Малиновський В. Я. Державне управління. К. : Атіка, 2003. 573 с.
99. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. Вісник державної служби України. 2004. № 1. С. 23-26.
100. Матвеєнко І. В. Співвіднесення дефініції «громадського контролю» органів представницької влади у вітчизняних наукових підходах. Теорія та практика державного управління. 2020. Вип. 3. С. 24-33.
101. Матусова О. А. Особливості нормативного забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2023. Вип. 2. С. 253-263.
102. Мельник А. Адміністративно-правовий статус органів державної влади, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю. Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 4. С. 72-76.
103. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Кривокульська Н.М. Менеджмент державних установ і організацій / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : ВД «Професіонал», 2006 р. 464 с.
104. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Право і суспільство. 2012. № 6. с. 96.

105. Мельниченко Б. Правові засади організації та здійснення публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2023. Т. 10, № 1. С. 297-304.

106. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. Актуальні проблеми державного управління. 2017. 1(51). С.1-7.

107. Мельничук В.Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн. Фінансовий контроль. 2006. №2. С.33-36.

108. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента ; пер. с англ. М. : Дело, 2000. 704 с.

109. Мих О. В. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади. Державне будівництво. № 2. 2009.

110. Мищак І. М. Удосконалення механізмів парламентського контролю за діяльністю спецслужб в Україні як складова демократизації та реформування владних інститутів. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 3. С. 119-127.

111. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. . .д-ра юрид. наук : 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 483 с.

112. Наливайко Л. Р. Засоби масової інформації як суб'єкти громадського контролю за діяльністю органів судової влади: теоретико-правовий аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 29(1). С. 11-15.

113. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. Львів, 2010. С. 10.

114. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. Історико-правовий часопис. 2014. № 2. С. 18-22.

115. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 1. С. 82-86.
116. Нестор Н. В. Проблемні питання юридичного механізму контрольно-наглядової діяльності за судовою владою. Наше право. 2019. № 3. С. 37-42.
117. Ніронка Ю. М. Адміністративно-правові засади здійснення основних форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Актуальні проблеми правознавства. 2019. Вип. 4. С. 112-115.
118. Новіков В. В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Новіков ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2007. 19 с.
119. Олійник В. Правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів судової влади. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Sv. 4, Vyd. 3. С. 233-237.
120. Оніщук М. В. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. Слово Національної школи суддів України. 2021. № 2. С. 6-15.
121. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наук. розробка О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. К.: НАДУ. 2011. 56 с.
122. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. Науковий вісник. «Демократичне врядування». 2017. Вип. 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_6.
123. Павлов О. І. Економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації публічної влади в Україні. Український журнал прикладної економіки. 2020. Т. 5, № 4. С. 18-31.
124. Палагнюк Ю. В. Соціальна довіра до органів публічної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. Публічне управління та регіональний розвиток. 2021. № 13. С. 699-725.

125. Пасічник О. М. Напрями розвитку механізмів публічного контролю в умовах трансформації державної влади в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2023. Вип. 1. С. 45-51.

126. Пахомова Т. І. Бенчмаркінг як інструмент адаптації державної служби до стандартів ЄС. Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: Матеріали щорічної загальноінститутської науково-практичної конференції. 31 жовтня 2006 року. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. С. 184-186.

127. Пахомова Т. І. Щодо механізмів функціонування системи державної служби у період трансформації українського суспільства. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 4 (28). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. С. 197-203.

128. Пашинський В. Забезпечення захисту персональних даних громадян органами публічної влади в умовах війни. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки. 2022. Вип. 4. С. 50-53.

129. Пашов Р. І. Цифровізація комунікативної складової в діяльності органів публічної влади в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33(72), № 4. С. 77-83.

130. Петришин, О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. Держ. буд-во та місц. самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 202.

131. Пилипчук В. Г., Брижко В. М., Баранов О. А., Мельник К. С. Становлення і розвиток правових основ та системи захисту персональних даних в Україні: Монографія / В. Г. Пилипчук, В. М. Брижко, О. А. Баранов, К. С. Мельник; за ред. В. М. Брижко, В. Г. Пилипчука. К.: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2017. 226 с.

132. Пісьмаченко Л. М. Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 81 с.
133. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2015. с. 24.
134. Помаза-Пономаренко А.Л., Крюков О.І. Теорія та історія державного управління: курс лекцій. Харків: НУЦЗ України, 2016. 40 с.
135. Попов О. П. Дискурсне поле цифрової взаємодії органів публічної влади в умовах розвитку електронного урядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2023_11_27.
136. Попов О. П. Історичні засади розвитку інформаційних систем, цифрової сумісності у взаємодії органів публічної влади. Інвестиції: практика та досвід. 2023. № 16. С. 233-238.
137. Популярна юридична енциклопедія . за ред. І.С. Чижа. К.: Юрінком Інтер, 2003. с. 265.
138. Посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості» Міжнародний центр перспективних досліджень. К. : Дизайн-студія «iMedia». 2002. 149 с.
139. Приходько І. П. Роль та місце взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. № 9. С. 752-770.
140. Про громадський контроль: Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>.
141. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
142. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік, Порядок від 21.10.2015 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>.

143. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

144. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

145. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

146. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України; Стратегія від 27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

147. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України; Положення від 02.04.2010 № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010#Text>.

148. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

149. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

150. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

151. Проць І. М. Реформування органів державної влади, що здійснюють валютний контроль. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 5. С. 291-295.

152. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. с. 7.

153. Публічне управління: термінол. слов. Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. Київ: НАДУ. 2018. с.144.

154. Пухкал О. Г. Основні проблеми здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 14. С. 101-104.

155. Пухтинський М. О. Суб'єкти контрольної діяльності у місцевій публічній владі. Альманах права. 2019. Вип. 10. С. 329-336.

156. Рахункова палата. Офіційний веб-сайт. URL: <https://rp.gov.ua>.

157. Рева А. О. Право на свободу вираження поглядів як засіб контролю за владою в демократичних державах. Журнал східноєвропейського права. 2019. № 64. С. 231-239.

158. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

159. Сандрачук Я. В. Розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної юстиції як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2021_6_11.

160. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук.- практ. ст. X. : УДАЗТ, 2013. Вип. 42. 388 с.

161. Сергієнко О. В. Принцип дієвості як основоположний елемент здійснення громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування. Право та державне управління. 2017. № 1. С. 236-240.

162. Скрипнюк О. В. Контроль та проблеми його реалізації на сучасному етапі в Україні (про науково-практичну конференцію «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування»). Держава і право. Серія : Юридичні науки. 2018. Вип. 82. С. 310-338.

163. Стефанюк І.Б. Нідерландська система фінансового контролю та її зв'язок з бюджетним процесом. Фінансовий контроль. 2009. №2 (31). С.46-49.

164. Строга Є. О. Судовий контроль за дискреційними повноваженнями органів публічної влади. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 188-192.
165. Сухонос В. В. Контрольна гілка влади : доктринально-юридичний та функціонально-інституціональний контексти. Правові горизонти. 2017. № 3. С. 21-27.
166. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. с. 29-33.
167. Татаренко В. Б. Система публічного адміністрування в Україні: становлення та розвиток. Державне управління: наукові праці. 2012. Вип. 169. Том 181. С. 46.
168. Телефонні «гарячі лінії» центральних органів виконавчої влади URL: <https://www.ukc.gov.ua/a-dovidkova-informatsiya-a/telefonnigaryachi-liniyi-tsentralnyh-organiv-vykonavchoyi-vlady-2>.
169. Теробун О. С. Інституціалізація публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських членах Європейського Союзу: уроки для України. Економіка, управління та адміністрування. 2023. № 1. С. 128-134.
170. Теробун О. С. Проблеми європейського досвіду інституціоналізації діалогових форм міжсекторальної співпраці органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2023. № 17. С. 147-152.
171. Терещенко М. М. Функціональний вплив громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади. Економіка та держава. Серія: Державне управління. 2019. № 4. С. 113-116.
172. Тимофєєв С. П. Загальні засади забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2021. № 11. С. 251-278.

173. Титаренко Л. М. Функціонування державної влади в контексті модернізації публічного управління. Держава та регіони. Серія : Державне управління. 2017. № 3. С. 26-31.

174. Тітов А. С. Форми, методи, види податкового контролю та їх юридичний зміст. Юрист. 2005. № 1. С. 15-19.

175. Токар М. Діджиталізація як оптимізація взаємодії публічної влади і громадських організацій. Аспекти публічного управління. 2020. Т. 8, № Спец. вип. 1. С. 130-132.

176. Трофименко В. А. Контрольна влада і громадський контроль в Україні: до проблеми взаємодії. Вісник Національного університету імені Ярослава Мудрого. Серія : Філософія. 2019. № 3. С. 155-163.

177. Ульяновська О. В. Систематизація суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль щодо діяльності судів і суддів. Право та державне управління. 2017. № 1. С. 101-106.

178. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія. Київ : Знання-Прес. 2001. 253 с.

179. Федосов П. А. Європейські моделі державного управління: загальне та особливе. Проблемний аналіз та державно-управлінське проектування. 2010. № 2, т. 3. С. 51-59.

180. Філіпова С.В., Волосюк М.В. Щодо питання нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Економічний журнал Одеського політехнічного університету. 2019. № 2 (8). С. 50-58.

181. Фінансовий контроль: теорія та методологія: монографія. Дікань Л. В. та ін. Харків : ХНЕУ. 2009. 92 с.

182. Фолес А. М. Особливості формування контрольної влади (на прикладі України). Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2012. № 4. С. 20-25.

183. Хмиз М. В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2021. № 15. С. 79-82.

184. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1613>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.79.
185. Чабанова К. І. Поняття деволуції в процесі розподілу повноважень між рівнями публічної влади. Держава та регіони. Серія : Державне управління. 2017. № 1. С. 154-158.
186. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х. : ХНУМГ. 2014. С. 7.
187. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 7.
188. Шевченко О. М. Процес контролю в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 4. С. 63-70.
189. Шевчук В. О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології). К., 1999. 312 с.
190. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 ; Ун-т банківської справи Нац. банку України. Київ. 2014. 44 с.
191. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Х. : Основа, 2003. 208 с.
192. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2002. 18 с.
193. Шишименко І. Політична експертиза як вид громадського контролю за діями влади. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2018. № 2. С. 62-72.

194. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; [пер. з нім. Г. Риж-ков, і. Сойко, а. баканов] ; відп. ред. о. Сироїд. [2-ге вид., переробл. та допов.]. К. : К. і. С., 2009. 552 с.

195. Шредер Р., Глік Н. Система державного управління в США/ Державний Департамент США. Відділ міжнародних інформаційних програм. 2001. 127 с.

196. Юрійчук Є. П. Інтерпеляція як засіб парламентського контролю уряду в контексті легітимізації влади: європейський досвід. Регіональні студії. 2020. № 20. С. 69-74.

197. Яковлева Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 4. С. 90-93.

198. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. P. 26.

199. Briushkova N.O. Institutionalization of the relationship between government and civil society in the context of management decisions. Економіка: реалії часу. Науковий журнал. 2021. № 1 (53). С. 20-26. <https://economics.opu.ua/files/archive/2021/No1/20.pdf>.

200. Hiba, Jasim & Hadi, Hiba & Hameed Shnain, Ammar & Hadishaheed, Sarah & Haji, Azizahbt. (2015). Big data and five v's characteristics. URL: https://www.researchgate.net/publication/332230305_BIG_DATA_AND_FIVE_VS_CHARACTERISTICS.

201. Implementation of Twinning project for the MainCRO. Regional workshop for the European Neighbourhood policy Countries in the Black Sea Region 17- 18 December. 2007. URL: <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/672.htm>.

202. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford : University Press, 2004. p. 12-13.

203. State Management of Transitional Societies Under Globalization. Proceedings of the International Round Table Sitting, organized by the «Ukraine - 21st Century» Foundation for Intellectual Cooperation. K.: Ukrainian Propylaeum Publishers. 2001. 32 pp.



**ОБУХІВСЬКА РАЙОННА РАДА
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Малишка, 10, м. Обухів, Київська область, 08700, e-mail: obuh_rajrada@ukr.net,
web: <https://obuhivska-rayrada.gov.ua/>, код ЄДРПОУ 04362705

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Маринушкіна Арсена Григоровича на здобуття наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та
адміністрування на тему «Механізми забезпечення контролю в системі
публічної влади як інструмент реалізації публічного управління»**

Основні результати дисертаційного дослідження Маринушкіна Арсена Григоровича на тему «Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління» використано у діяльності Обухівської районної ради Київської області. Зважаючи на те, що районна рада прагне до застосування актуальних підходів у сфері публічного управління, взято до уваги актуальні положення у дисертаційному дослідженні автора.

Зокрема, використано інтегровану систему інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні, базовим аспектом розробки якої є твердження про те, що в умовах розвитку громадянського суспільства актуалізується значення ефективної комунікації між органами державної влади та громадськістю. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність у питаннях контролю за діяльністю органів влади виступають запорукою успіху модернізації країни, проведення державних реформ. Цим підкреслюється необхідність ефективних зв'язків держави з громадськістю, потреба в перманентному конструктивному діалозі між ними.

Взято до уваги можливості імплементації кращого зарубіжного досвіду у сфері формування ефективної системи публічного управління засобами контролю: розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби; створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проектів, що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них; застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі; встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів; створення сприятливих

00178/24*

Обухівська районна рада Київської області
Вих. № 100/02-03/178 від 02.05.2024



умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги; активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю. Дані заходи допоможуть впровадити стратегічний підхід до контролю в державній службі України, спрямований на досягнення конкретних результатів та відповідність потребам суспільства.

Результати дослідження також підкреслили важливу роль впровадження сучасних інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів. Шляхи впровадження таких інструментів можуть включати створення відкритих платформ для доступу до даних та їх візуалізації, розвиток механізмів зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю, а також активне використання соціальних мереж для комунікації та обміну інформацією. Приклади таких інноваційно-інформаційних інструментів включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування. В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а також підвищення ефективності контролю за діяльністю державних органів. Це сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства.

Результати дослідження можуть бути використані для подальшого удосконалення політики у сфері забезпечення контролю в системі публічної влади.

Заступник голови
районної ради



Сергій ГРИНЧИШИН

Громадська організація
«ПРАВОЗАХИСНА РАДА УКРАЇНИ»

Код ЄДРПОУ 39587245
Україна, 07400, Київська область, місто Бровари.

бульвар Незалежності, Будинок 18.

№402 від 17.02.2024

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Маринушкіна Арсена Григоровича на здобуття наукового ступеня доктора
філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування на
тему *«Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як
інструмент реалізації публічного управління»*

Основні результати дисертаційного дослідження Маринушкіна Арсена Григоровича на тему «Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління» використано у діяльності Громадської організації «Правозахисна рада України». Зважаючи на те, що об'єднання виконує завдання систематичного моніторингу роботи публічних органів, їхньої відкритості, прозорості та відповідності законодавству; здійснює роботу з підвищення рівня обізнаності та освіченості громадян щодо їхніх прав та можливостей контролю над діяльністю публічних органів; активно бере участь у громадських обговореннях та прийнятті рішень, що стосуються політики і механізмів контролю в системі публічної влади; забезпечує підтримку розвитку громадянського суспільства та демократії шляхом зміцнення механізмів контролю влади, взято до уваги наступні актуальні положення у дисертаційному дослідженні автора:

– напрацювання щодо інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів, що включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування. В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а також підвищення ефективності контролю за діяльністю

державних органів, що сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства;

– шляхи удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління. Зокрема, органи законодавчої влади мають розробити чіткі процедури та критерії оцінки ефективності законодавчої діяльності. Президент та Апарат Президента повинні впровадити механізми моніторингу та оперативного реагування на невиконання законодавства. Кабінет Міністрів України має регламентувати функції системи моніторингу за виконанням урядових програм. Центральні органи виконавчої влади повинні розробити стандарти контролю у відповідних сферах компетенції. Місцеві органи виконавчої влади та громадські формування мають забезпечити місцевий контроль та підвищення прозорості у вирішенні місцевих питань. Органи судової влади повинні впровадити сучасні технології та методи контролю у сфері судочинства. Місцеве самоврядування має значний потенціал удосконалення системи контролю через активну роль у виявленні порушень та моніторингу виконання місцевих програм та рішень. Важливо забезпечити створення ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією між місцевими органами влади та громадськістю. Громадські організації, у свою чергу, повинні активно залучатися до моніторингу діяльності місцевих органів та ініціювати громадські обговорення питань суспільного значення. Важливо створити механізми для регулярного звітування перса громадськістю та посилити роль громадських організацій у виявленні порушень законодавства та прав людини на місцевому рівні.

Особливої уваги заслуговують наукові здобутки автора щодо інтегрованої системи інноваційно-інформаційних інструментів контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадськості в Україні, базовим аспектом розробки якої є твердження про те, що в умовах розвитку громадянського суспільства актуалізується значення ефективної комунікації між органами державної влади та громадськістю. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність у питаннях контролю за діяльністю органів влади виступають запорукою успіху модернізації країни, проведення державних реформ. Цим підкреслюється необхідність ефективних зв'язків держави з громадськістю, потреба в перманентному конструктивному діалозі між ними.

Зацікавлення викликало твердження дисертанта про те, що підвищення ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у контексті контролю може бути досягнуто шляхом впровадження інноваційних підходів та інструментів, зокрема: використання прогнозових аналітичних систем (Predictive Analytics) (впровадження систем штучного інтелекту для аналізу великих обсягів даних може допомогти виявити та аналізувати тенденції в діяльності органів влади, а також виявляти області, які потребують більшого контролю); використання соціальних мереж (частинне використання соціальних мереж для комунікації з громадськістю та розповсюдження інформації про контрольні заходи може допомогти залучити більше людей до

процесу контролю та нагляду), цифрові інструменти збору даних на місцях (використання цифрових інструментів, таких як мобільні додатки для збору даних на місцях, де громадянськість може спостерігати та діяльністю органів влади та повідомляти про можливі порушення або проблеми); відкриті дані та візуалізація інформації (забезпечення доступу до відкритих даних та їх візуалізація допоможуть громадянськості краще розуміти роботу органів влади та виявляти потенційні проблеми або недоліки). Запропоновані інноваційні шляхи можуть значно підвищити ефективність взаємодії між органами публічної влади та громадянськістю у контексті контролю, сприяючи більш прозорій, відкритій та відповідальній державній владі.

Голова (керівник)



НАТАЛІЯ ЧУЙКО



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
V. I. VERNADSKY TAURIDA NATIONAL UNIVERSITY

вул. Дж. Малкейна, 33, м. Київ, 01135, тел. (044) 529 05-16
e-mail: erlinga.tnu@gmail.com код ЄДРПОУ 02070967

22. 04. 2024 № 09/01-4-354

на № _____ від _____

ДОВІДКА
про впровадження
у навчальний процес результатів наукового дослідження
Маринушкіна Арсена Григоровича за темою
«Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як
інструмент реалізації публічного управління»

Результати дисертаційного дослідження Маринушкіна Арсена Григоровича на тему «Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління» враховано та частково використано при формуванні змісту дисциплін «Основи публічного управління» освітнього рівня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Для розвитку знань та управлінських навичок студентів використано теоретичні положення дисертаційного дослідження та пропозиції Маринушкіна А. Г. щодо:

- нормативно-правове та організаційне підґрунтя реалізації політики забезпечення контролю в системі публічної влади;
- вплив розвитку механізмів контролю на забезпечення ефективності публічного управління.

Проректор
з навчальної роботи

Директор Навчально-наукового
інституту управління, економіки
та природокористування



Володимир НОЖЕНКО

Володимир ГОРНИК



КИЇВСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР ЗАЙНЯТОСТІ
БУЧАНСЬКА ФЛІЯ

КИЇВСЬКОГО ОБЛАСНОГО ЦЕНТРУ ЗАЙНЯТОСТІ

вул. Київська, 26, с. Софіївська Борщагівка, Київська область, 08131, тел. (044) 244 94 65
E-mail: k.vivitshin@klobcz.gov.ua, Web: <https://kir.dcz.gov.ua>, Код ЄДРПОУ 03491085

17.04.2021 № 385/16-03/16-01-32

Довідки

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Маринушикіна Арсена Григоровича на здобуття наукового ступеня доктора
філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування на
тему «*Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як
інструмент реалізації публічного управління*»

Основні результати дисертаційного дослідження *Маринушикіна Арсена Григоровича* на тему «*Механізми забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмент реалізації публічного управління*» використано у діяльності Державного центру зайнятості у контексті реалізації покладених на нього завдань. У даній дисертації було вирішено актуальне наукове завдання, пов'язане з теоретичним та практичним обґрунтуванням наукових основ розвитку контрольної діяльності в публічному управлінні та розробленням конкретних практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів забезпечення контролю в даній сфері.

Результати дисертаційного дослідження є актуальними для Державного центру зайнятості зокрема через зацікавленість в удосконаленні механізмів контролю в системі публічної влади та покращенні механізмів взаємодії з громадськістю. Так, взято до уваги наступні наукові здобутки:

- комплекс інноваційно-інформаційних інструментів, спрямованих на підвищення прозорості та залучення громадськості до контролю за діяльністю державних органів, що включають системи відкритих даних, онлайн-платформи для звітності та моніторингу, інтерактивні веб-сайти, додатки для зворотного зв'язку, а також використання аналітичних систем та інструментів прогнозування. В результаті впровадження цих інноваційно-інформаційних інструментів можливе покращення співпраці між органами влади та громадськістю, збільшення рівня прозорості та відкритості управління, а також підвищення ефективності контролю за діяльністю державних органів, що сприятиме створенню більш демократичного та відповідального управління, яке відповідає потребам та інтересам суспільства;
- шляхи імплементації кращого зарубіжного досвіду у сфері формування ефективної системи публічного управління засобами контролю; розробка чітких стратегічних планів і програм з конкретними цілями та показниками ефективності, які будуть визначати напрямки розвитку державної служби; створення системи моніторингу та оцінки результативності програм та проєктів;

що дозволить вчасно виявляти проблеми та реагувати на них; застосування сучасних методів та інструментів управління проектами для забезпечення якісного та своєчасного виконання програм та проектів у державній службі; встановлення механізмів звітності та відповідальності за результати діяльності державних службовців з урахуванням досягнення цілей програм та проектів; створення сприятливих умов для впровадження інноваційних практик у державній службі та підвищення кваліфікації працівників через навчання та тренінги; активна участь громадськості та експертів у процесі моніторингу та оцінки ефективності державної служби, що дозволить забезпечити об'єктивність та незалежність контролю. Дані заходи допоможуть впровадити стратегічний підхід до контролю в державній службі України, спрямований на досягнення конкретних результатів та відповідність потребам суспільства;

Крім того, проаналізовано запропоновані шляхи удосконалення механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади як інструмента реалізації публічного управління. Зокрема, органи законодавчої влади мають розробити чіткі процедури та критерії оцінки ефективності законодавчої діяльності. Президент та Апарат Президента повинні впровадити механізми моніторингу та оперативного реагування на невиконання законодавства. Кабінет Міністрів України має регламентувати функції системи моніторингу за виконанням урядових програм. Центральні органи виконавчої влади повинні розробити стандарти контролю у відповідних сферах компетенції. Місцеві органи виконавчої влади та громадські формування мають забезпечити місцевий контроль та підвищення прозорості у вирішенні місцевих питань. Органи судової влади повинні впровадити сучасні технології та методи контролю у сфері судочинства. Місцеве самоврядування має значний потенціал удосконалення системи контролю через активну роль у виявленні порушень та моніторингу виконання місцевих програм та рішень. Важливо забезпечити створення ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією між місцевими органами влади та громадськістю. Громадські організації, у свою чергу, повинні активно залучатися до моніторингу діяльності місцевих органів та ініціювати громадські обговорення питань суспільного значення. Важливо створити механізми для регулярного звітування перед громадськістю та посилити роль громадських організацій у виявленні порушень законодавства та прав людини на місцевому рівні.

В.о. директора



Андрій ІВАНОВ

