

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ» В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

THEORETICAL-CONCEPTUAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE «PUBLIC CONTROL» CATEGORY IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MODERN PARADIGM

В статті здійснено систематизацію існуючих теоретико-концептуальних підходів щодо визначення категорії «публічний контроль» в контексті сучасної парадигми публічного управління. Доведено, що трансформаційні суспільні процеси призвели до переосмислення теоретичних засад здійснення державою контрольної функції від адміністративного державного управління до результат-орієнтованого (New Public Management), а далі й до впровадження прозорих механізмів державного менеджменту, залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень, налаштування партнерських взаємовідносин між державним та громадським секторами (Good Governance).

На основі аналізу доктринальних концепцій щодо сутності поняття публічного контролю виявлено, що в науці публічного управління відсутній єдиний підхід. Зараз існує концепція визначення публічного контролю як критерію безпосередньої реалізації принципу публічності, постулати якої відображають дуалістичну його сутність: з точки зору права – як організаційно-правову форму законності діяльності органів влади, з точки зору публічного управління – як механізм ефективної реалізації державної політики. Прихильники наступного підходу ототожнюють поняття публічного контролю та нагляду, що не є доречним, оскільки це різні за своєю сутністю категорії, де функція контролю включає таку складову як нагляд, що підтверджується змістом проєкту Закону України «Про публічний контроль». Одночасно у вищезазначеному проєкті та в низці публікацій відбувається ототожнення понять «публічний контроль» і «громадський контроль», що не відповідає їх природі, оскільки сутність першого поняття є набагато ширшою за змістом науковою категорією, ніж «громадський контроль», який є лише сукупністю організаційно-правових форм впливу територіальних громад, громадських організацій на органи публічної адміністрації.

Наступним науковим підходом є такий, що фокусується на суспільному явищі народодовладдя, який відображає принципи прозорості (транспарентності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та доступу громадян до публічної інформації. Відсутність єдиного, чіткого, структурованого, законодавчо визначеного трактування публічного контролю дозволило дослідникам надати авторське його визначення. Публічний контроль – це комплексна система, яка регламентується законодавством України, що складається із принципів, механізмів, форм, методів, інструментів регулювання всієї публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади, які дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Ключові слова: публічне управління, публічний контроль, державний контроль, громадський контроль, концепції публічного управління, демократія, громадянське суспільство.

In the article the existing theoretical and conceptual approaches to defining the category «public control» in the context of the public administration modern paradigm was systematized. It is proved that the transformational social processes led to a rethinking of the theoretical foundations of the state's implementation of the control function from administrative public management to result-oriented (New Public Management), and further to the introduction of transparent mechanisms of public management, public involvement in the adoption of public management decisions, setting up partnership relations between the state and public sectors (Good Governance).

Based on the doctrinal concepts analysis regarding the essence of the public control concept, it was found that there is no unified approach in the public administration science. Now there is a concept of defining public control as a criterion for the direct implementation of the principle of publicity, the postulates of which reflect its dualistic essence: from the law point of view – as an organizational and legal form of the authorities activities legality, from the public management point of view – as a mechanism for the state policy effective implementation. Proponents of the following approach equate the concepts of public control and supervision, which is not appropriate, since these are fundamentally different categories, where the function of control includes such a component as supervision, which is confirmed by the content of the draft Law of Ukraine «On Public Control». At the same time, in the above-mentioned draft Law and in a number of publications, the concepts of «public control» and «public integrity» are equated, which does not correspond to their nature, since the essence of the first concept is a much broader scientific category than «public control», which is only a set of organizational and legal forms of territorial communities and non-governmental organizations influence on public administration bodies.

The next scientific approach is one that focuses on the social phenomenon of people's rule, which reflects the principles of transparency in the activities of state authorities and local self-government and citizens' access to public information.

The lack of a single, clear, structured, legally defined interpretation of public control allowed researchers to provide an author's definition. Public control is a complex system, which is regulated by the Ukrainian legislation, consisting of principles, mechanisms, forms, methods, tools of regulation of the entire public sphere, with the help of which is realized the people's right to access to public information about the public authorities activities, which allow sub-entities of public control to directly participate in the development, adoption and implementation of state management decisions.

Key words: public administration, public control, state control, public integrity, concepts of public administration, democracy, civil society.

УДК 303.425.2:351
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.8>

Віховський О. О.

аспірант кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державний заклад вищої освіти «Університет менеджменту освіти»

Ковтун О. А.

к. наук з держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державний заклад вищої освіти «Університет менеджменту освіти»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інтеграція України в європейське співтовариство потребує реалізації демократичних засад в практику публічного управління, а зокрема визначення сутності, місця, ролі, тенденцій публічного контролю, який є підґрунтям для подальшого розвитку громадянського суспільства. Вектор розвитку механізмів публічного контролю спрямований на подальшу розбудову національної системи залучення громадськості до управління державними та суспільними справами, забезпечення оптимального співвідношення участі в даному процесі громадян, їх об'єднань, органів державної влади. Тому обрана тема дослідження є особливо актуальною в сучасних умовах європейської інтеграції, потребує аналізу вітчизняних та зарубіжних концепцій у сфері здійснення публічного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи дослідження контролю як об'єктивного суспільного явища державного управління були закладені у працях вітчизняних дослідників з державного управління: Авер'янова В., Бутинця Ф., Віговської Н., Письмаченко Л., Полінця О. та інших науковців, які акцентували увагу на неоднозначності трактування контрольної функції, обґрунтовували форми та методи контролю у становленні демократичної держави та розвитку суспільства.

Однак трансформаційні процеси суспільної парадигми в Україні вимагали нового бачення та переоцінки ролі різних форм контролю в державі та суспільстві, формування нової концепції контролю як об'єктивного суспільного явища, що отримало розвиток у публікаціях А. Буханевича, О. Васильєвої, Я. Крегул, Н. Кідалової, С. Косінова, М. Терещенка та ін. В працях зазначених науковців розпочато науковий дискурс щодо теоретичного визначення поняття публічного контролю, місця цієї наукової дефініції в сучасній теорії публічного управління, його змісту як процесу та функції управління, взаємозв'язку державного та громадянського контролю як інструменту реалізації публічного управління.

Велику низку досліджень щодо правової природи, особливостей нормативно-правового забезпечення публічного контролю, протиріч в тлумаченні публічного контролю в різних правових актах, становлять роботи із адміністративного права, а саме праці О. Буханевича, А. Івановської, В. Кондратенка, В. Кравчука, О. Легези, Т. Коломоець.

Проте, не дивлячись на достатню кількість наукових досліджень в цій сфері, додаткових наукових розвідок потребує систематизація підходів щодо визначення наукової категорії

«публічний контроль» в рамках сучасної парадигми науки публічного управління та надання авторського трактування дефініції.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуалізація дослідження теоретико-концептуальних підходів щодо публічного контролю викликана тим, що ця наукова дефініція вимагає особливої уваги та опрацювання, оскільки в сучасній доктрині є недостатньо обґрунтованою та систематизованою. Комплексний підхід та чіткість розуміння сутності публічного контролю дозволять уникнути проблем при його практичній реалізації державними органами влади та громадянським сектором. Дослідницьке завдання ґрунтується на раніше отриманих результатах наукового пізнання, тому для проблематики публічного контролю принциповим є визначення терміну «публічний контроль», який зараз широко застосовується у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, міжнародних актах. Неузгодженість теоретико-методологічного та науково-практичного підходів щодо визначення дефініції «публічний контроль» обумовлює необхідність здійснення комплексного аналізу виходячи із сучасної парадигми науки публічного управління.

Мета статті. Дослідити та систематизувати існуючі теоретико-концептуальні підходи щодо визначення категорії «публічний контроль» в контексті сучасної парадигми публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси в публічному управлінні вплинули на зміну системи контролю – від тотального адміністративного в пострадянські часи до сучасного демократичного, пов'язаного із розбудовою громадянського суспільства, що призвело до необхідності переосмислення й теоретико-методологічного апарату науки публічного управління.

У демократичному суспільстві публічний контроль виступає гарантією дотримання прав та свобод людини і громадянина, що пов'язано із процесом гуманізації суспільства та публічних відносин. Зараз очевидним є вплив громадянського суспільства на законодавчу ініціативу державних структур, який можливий при наявності ефективних та діючих механізмів здійснення публічного контролю. Так, за результатами опитування Національного демократичного інституту для 94% українців важливо, щоб Україна стала повноцінно функціонуючою демократією, де одними з суттєвих характеристик є прозорість та підзвітність уряду, представництво інтересів громадян [1]. Отже, порівняно з 2021 роком показник щодо необхідності бути демократичною державою

збільшився на 18% (2021 – 76%), а інші, відповідно на 10, 7 та 5 відсотків.

Тобто в сучасному демократичному суспільстві важливим компонентом є публічний контроль влади з метою досягнення балансу між її діями та відповідальністю перед громадянськістю. Також публічний контроль запобігає порушенню існуючих правових норм з боку органів державної влади та прийняттю посадовцями передчасних, упереджених, необґрунтованих рішень, вчиненню дій, які є наслідком створення неякісного законодавства.

Поступальний, трансформаційний суспільний розвиток обумовлений необхідністю реалізації в державі основних управлінських функцій, де однією з ключових є функція контролю, що полягає у забезпеченні оптимізації управлінського процесу, координації його розвитку у необхідному суспільству напрямку, тобто контроль виступає в якості «управління управлінням» [2].

Перехід від концепції адміністративного державного управління до результат-орієнтованого підходу в публічному управлінні, що в зарубіжних демократичних країнах отримало назву публічного менеджменту (New Public Management), призвело до впровадження ринкових інструментів в практику публічного адміністрування та зміни державно-управлінських процесів, що в свою чергу вплинуло на зміну системи контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [3].

Подальші трансформаційні процеси пов'язані із об'єктивними реаліями розшарування доходів населення та складнощами у вирішенні питань соціального захисту та соціального забезпечення, що призвело до поширення концепції «належного врядування» (Good Governance), особливостями якої є впровадження прозорих механізмів державного менеджменту, залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень, налаштування партнерських взаємовідносин між державним та громадським секторами. Це призвело до зростання ролі громадського контролю та створенню нових інституцій, які б забезпечили відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень на всіх рівнях [4].

Отже, в процесі трансформації системи публічного управління відбувається зміна наукової парадигми відносно процесу публічного контролю, визначення його об'єкту та суб'єктів, складових елементів та механізмів його реалізації, що відображено в окремих наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Як зазначає С. Кириї, у сучасній публічно-управлінській науковій парадигмі сутність категорії «публічний контроль» як об'єктивного управлінського явища, в науковому дискурсі має різне трактування його змісту та форм реалізації, а різнобічне виконання інституціями контрольних функцій має суперечливий характер і потребує узгодження як контрольних повноважень між державою та громадянськістю, так і співвідношення його з іншими науковими категоріями: публічна влада, публічне управління, публічна служба, суспільний, громадський, державний контроль [5].

В сучасній науці публічного управління існує концепція визначення публічного контролю як критерію безпосередньої реалізації принципу публічності, коли авторами [6] він розглядається як інструмент регулювання всієї публічної сфери життєдіяльності суспільства, як система організаційно-правових форм забезпечення законності в діяльності органів публічної влади та їхніх посадових осіб, як механізм забезпечення публічності їх діяльності. На думку науковців, водночас він виступає як важливий ресурс реалізації державної політики, поширюється на всі сфери життєдіяльності держави й тим самим на всі інститути громадянського суспільства. Такий підхід відображає дуалістичну сутність публічного контролю – з точки зору права – як організаційно-правову форму законності діяльності органів влади, з точки зору публічного управління – як механізм ефективної реалізації державної політики.

На думку автора [7] публічний контроль як суспільне явище характеризується як вияв волі громадян щодо нагляду за діяльністю інститутів державної влади, це налагоджена система доступу громадськості до публічної інформації, адже виміром соціальної ефективності влади є ступінь суспільної підтримки та довіри до її діяльності, рівень соціального схвалення та готовності громадян безпосередньо приймати участь при розробці та прийнятті управлінських рішень органами державної влади, тобто ефективно співпрацювати з ними.

На нашу думку, ототожнення контролю та нагляду не є обґрунтованим, оскільки це різні за своєю сутністю категорії, де функція контролю включає таку складову як нагляд. Нагляд здійснюють спеціалізовані центральні органи виконавчої влади в певних сферах, наприклад, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України тощо.

Слід зауважити, що в проєкті Закону України «Про публічний контроль» від 6 липня 2015 року

№ 2297-а [8] було зазначено, що публічний контроль є діяльністю суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки й оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та інтересам територіальної громади, в якому також підкреслено, що нагляд є однією із складових публічного контролю.

Також у вищенаведеному визначенні спостерігається ототожнення поняття «публічний контроль» із поняттям «громадський контроль», що на нашу думку є хибним підходом, оскільки сутність поняття «публічний контроль» є набагато ширшою за змістом науковою категорією, ніж «громадський контроль», який є лише сукупністю організаційно-правових форм впливу територіальних громад, громадських організацій на органи публічної адміністрації, головним чином, місцевого рівня.

Аналогічний підхід відображено в праці А. Буханевича [9], який зазначає, що публічним контролем є довільна форма громадської участі щодо нагляду за діями інститутів державного управління, яка регламентується правовими нормами та є важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаним оптимізувати систему діяльності органів влади в сучасних умовах. В даному підході, на відміну від знятого з розгляду проекту Закону [8], автор доводить, що публічний контроль здійснюється загалом за діяльністю органів влади, тобто об'єкт є розширеним (як органи державної влади, так і місцевого самоврядування), а також суб'єктами визнаються органи публічної влади, в тому числі як громадяни, так й їх об'єднання та інші інститути громадянського суспільства.

Наступним підходом щодо визначення сутності публічного контролю є такий, що фокусується на принципі народовладдя, який закріплений в Конституції України. Народовладдя є основним принципом демократизації суспільних відносин, підґрунтям для розвитку публічної сфери, який реалізується і в публічному контролі. Так, на думку Л. Шипілова [10] його контрольна функція полягає у забезпеченні як поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади, так і здатності подолання її нелегітимного використання. Цей підхід відображає принципи прозорості (транспарентності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та доступу громадян до публічної інформації.

З цієї ж позиції розглядає публічний контроль і В. Кравчук [11], який зазначає, що у контексті цієї функції доцільним є виокремлення громадського та державного (парла-

ментського, президентського, урядового, судового та конституційного) контролю як делегованої форми народовладного контролю, що утворює автономну систему взаємодієконтрольності органів публічної влади. На його думку таке розмежування публічного контролю ґрунтується на тому, що й як інші функції народовладдя, функція контролю може здійснюватися як у прямих, так і делегованих формах.

Здійснивши аналіз існуючих концептуальних підходів, враховуючи переваги та недоліки в теоретичному визначенні категорії «публічний контроль», вважаємо за доцільне дати наступне визначення цьому поняттю, під яким пропонуємо розуміти комплексну систему, яка регламентується законодавством України, що складається із принципів, механізмів, форм, методів, інструментів регулювання всієї публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади, які дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Висновки. Запропонований в статті підхід до розуміння сутності публічного контролю в контексті сучасної парадигми публічного управління дозволяє стверджувати, що він є комплексною системою, яка підлягає нормативно-правовому регулюванню. Його складовими є об'єкти та суб'єкти, принципи, механізми, форми, методи та інструменти регулювання публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади. Вони дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень в різних сферах життєдіяльності суспільства. Таке твердження враховує принципи демократії (народовладдя), публічності, доступу до публічної інформації, відкритості, прозорості (транспарентності), законності, на яких ґрунтуються концепції New Public Management та Good Governance.

Пріоритетними напрямками подальших наукових розвідок є визначення об'єкту та суб'єктів публічного контролю, його складових та встановити їх взаємозв'язки між собою, виокремити та удосконалити механізми публічного контролю, дати чітке визначення його форм, методів, інструментів, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Опитування НДІ: Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. *Офіційний сайт Київського міжнародного інституту соціології*. URL: https://kiis.com.ua/materials/pr/20220630_m/May%202022%20survey%20-%20NDI%20Ukraine%20-%20Public_fin_UKR.pdf (дата звернення 10.07.2022).
2. Терещенко М. М. Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління : монографія. Ін-т підгот. кадрів Держ. служби зайнятості України. Київ : Компринт, 2020. 190 с.
3. Van de Walle S., Groeneveld S.M. New steering instruments: Trends in public sector practice and scholarship. *New steering concepts in public management*. Bingley : Emerald, 2011. Pp. 205–214.
4. Kłopotek J. Contemporary concepts of public management. From traditional model to public governance. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. 2018. URL: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/92958/PDF/04_03_J_Kłopotek_Contemporary_Concepts_of_Public_Management.pdf (дата звернення 13.06.2022).
5. Кирій С. Л. Публічний контроль як об'єктивне управлінське явище. *Державне будівництво*. № 1/2021. DOI: <https://doi.org/10.34213/db.21.01.03> (дата звернення: 15.08.2022).
6. Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103–109. DOI: <https://doi.org/10.32782/kij/2021.3.16> (дата звернення: 04.07.2022).
7. Кругл Я. М. Публічний контроль в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. ; редкол.: Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2020. Вип. 85. С. 111–120. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i85.1833> (дата звернення: 19.06.2022).
8. Про публічний контроль : Проект Закону України від 06 липня 2015 р. № 2297-а. *Верховна Рада України* : офіційний вебпортал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907 (дата звернення: 22.06.2022).
9. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 22 с.
10. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Х. : Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с.
11. Кравчук В. М. Публічний контроль як функція народовладдя. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, 8–9 квіт. 2016 р. Тернопіль : Економічна думка, 2016. С. 201–203. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/11872> (дата звернення: 02.08.2022).