

DOI 10.52363/2414-5866-2023-1-3

УДК 354:65.014.1.477

*Завадська І.К. аспірант, ДДУВС, м. Дніпро  
ORCID: 0000-0003-4796-7924*

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

## **НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **SCIENTIFIC AND THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE FOR- MATION OF PUBLIC MONITORING AND CONTROL MECHANISMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM**

*Визначено й обґрунтовано науково-теоретичні засади формування механізмів громадського моніторингу та контролю в системі публічного управління. Уточнено принципи формування механізмів громадського моніторингу та контролю в системі публічного управління.*

***Ключові слова:** публічне управління, система, механізм громадського моніторингу, механізм громадського контролю, принципи.*

*The scientific and theoretical foundations of the formation of mechanisms of public monitoring and control in the system of public administration have been defined and substantiated. The principles of formation of mechanisms of public monitoring and control in the system of public administration have been specified.*

***Keywords:** public management, system, public monitoring mechanism, public control mechanism, principles.*

**Постановка проблеми.** У межах фундаментальної науки передбачено основні функції публічного управління (планування, організації, мотивації та контролю). Реалізація цих функцій є важливою, циклічною та взаємопроникаючою. Так, елементи функції планування можна зустріти під час реалізації організації, мотивації та контролю, і навпаки. Сучасні публічно-управлінські тенденції засвідчують, що відбувається активне зміщення акцентів у бік громадськості щодо посилення її ролі у формуванні та реалізації державної політики. Україна не стоїть осторонь у формуванні аналогічних публічно-управлінських тенденцій. У той же час, в Україні поки що тільки закладені підвалини щодо формування таких тенденцій, особливе місце серед яких належить забезпеченню розвитку механізмів громадського моніто-

рингу та контролю в системі публічного управління. Відтак, варто підкреслити важливість науково обґрунтованого визначення засад, необхідних для забезпечення розвитку цих механізмів. Усе це засвідчує актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Обґрунтуванню наукових засад формування та вдосконалення механізму контролю в системі управління присвячені наукові роботи вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме: В. Авер'янова, М. Альберта, В. Бакуменка, Д. Гвішіані, О. Дація, В. Зайцева, М. Мескона, К. Пивоварова, В. Піхоцького, Г. Саймона, Д. Смітбурга, Ю. Сурміна, В. Томпсона, Ф. Хедоурі, С. Шевченка та ін. [1; 3-4]. У той же час, існує необхідність у здійсненні комплексного визначення засад щодо співвіднесення механізмів громадського моніторингу та контролю в системі публічного управління.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення науково-теоретичних засад щодо формування механізмів громадського моніторингу та контролю в системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Зрозуміло, що механізм громадського контролю та моніторингу в межах системи публічного управління, насамперед, варто розглядати з позиції місця такого механізму в системі державного управління. Підставою для висловлення такої думки є те, що на вітчизняних теренах роками формувалася практика щодо функціонування системи саме державного управління. І лише з 2015 року в Україні визнано необхідність щодо трансформації останньої системи в бік забезпечення її публічності. Дана необхідність визначена в межах правового поля, зокрема, в Указі Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» (21.01.2015 р. № 5/2015) [2].

За справедливим зауваженням В. Бакуменка, контроль у сфері державного управління (англ. control in governance) – це важлива функція державної влади й управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, а також віднайти нові резерви та можливості [1, с. 255].

Контроль у сфері державного управління передбачає всебічне і постійне відстеження та коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення й здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. У процедурі контролю виділяють три основних етапи:

- встановлення стандартів(цілей, що мають вимір);
- зіставлення з ними реальних результатів;
- вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей [там само].

Виділяють три види контролю:

1) попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів);

2) поточний (у процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів);

3) заключний (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів) [там само].

Аналіз наукових напрацювань дав змогу систематизувати принципи, за якими має відбуватися контроль у сфері державного управління, а саме:

1) базис контролю в системі державного управління становить принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого здійснюється аналіз ситуації «до» і «після» реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акта. Результати цього аналізу дають змогу скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження управлінських рішень;

2) наступний принцип, передбачає контроль за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів, програм тощо. Слід вказати, що контроль у сфері державного управління в цілому є виправданим лише тоді, коли процес такого управління у певній сфері чітко спланований, а відхилення від плану піддаються оперативному коригуванню;

3) контроль у сфері державного управління забезпечується упровадженням принципів єдності та противаг, а також взаємодії всіх гілок державної влади. Дотримання цих принципів передбачає створення єдиної системи державного управління та контролю [1, с. 255-256].

Вищенаведені принципи контролю у державному управлінні також становлять базис для здійснення контролю в межах системи публічного управління. У той же час, варто відзначити, що публічне управління є більш ширшою науковою категорією, тому ґрунтується й на інших загальних і спеціальних принципах. Слід погодитися з науковцями [4], які серед принципів контролю в публічному управлінні виокремлюють такі:

– принцип взаємоузгодженого проведення публічно-управлінського (переважно зовнішнього) контролю;

– незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів;

– активного та реального залучення представників громадськості до формування та реалізації державної політики, що можливо за умови здійснення цими представниками контрольних функцій на всіх її етапах;

– надання контрольній діяльності системності та прогнозованості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень і завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;

- диференціації документів за ступенем масштабу контролю;
- зіставлення та відповідності ієрархії рішень та ієрархії контролю;
- розподілу та конкретизації контрольних завдань і відповідальності на всіх рівнях такої ієрархії;
- встановлення стандартів контролю як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень;
- чіткого й не надмірного документування як результатів контрольно-управлінської діяльності;
- спрощення контролю за процедурою та формою, оскільки він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на значний термін від виконання основного завдання і навіть інколи заважає цьому процесу;
- запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій із паперами та скорочення часу й обміну звітною інформацією;
- реальної відповідальності посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, у першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням.

Зважаючи на те, що «механізм» у межах фундаментальної науки «Публічне управління та адміністрування» розглядається як форма вияву системи, як рушій, що приводить у рух її елементи, уважаємо, що саме за таким напрямком варто визначати особливості формування механізмів громадського моніторингу та контролю. Останні механізми, на нашу думку, втілюють в управлінську практику принципи, завдання, форми, методи, інструменти тощо, визначені як елементи системи публічного управління.

У продовження відзначимо, що принципи механізмів громадського моніторингу та контролю в публічному управлінні становлять основоположні засади для реалізації цих механізмів. Відтак, серед цих принципів доречно визначити загальні та спеціальні. Щодо першої групи принципів (загальних), то вона включає такі, як системності, науковості, єдності, результативності, ефективності, адаптивності, виваженості тощо. Друга ж група принципів (спеціальних) може бути представлена крізь специфічність самих механізмів громадського моніторингу та контролю в публічному управлінні. Власне кажучи, їхня (механізмів) специфічність полягає в тому, що вони покликані виконувати такі основні функції:

1) публічну (на наш погляд, найбільш важлива, адже покликана 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) мотиваційну (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) коригуючу (ця функція пов'язана з тими уточненнями, що вносяться до процесу управлінських рішень на основі отриманих (наданих) матеріалів громадського контролю);

4) орієнтуючу (ця функція виявляється в тому, що ті питання, які найчастіше контролюються громадськістю, набувають особливого значення у свідомості виконавців, спрямовують їх зусилля, насамперед, на об'єкт підвищеної уваги громадськості. Питання, що потрапляють до поля зору громадськості, найчастіше не вирішуються належним чином в органах публічної влади, тому й перебувають під пильним громадським контролем);

5) моніторингова (ця функція передбачає здійснення із залученням представників громадськості на системній основі збір та накопичення інформації про стан формування та реалізації публічного управління);

6) діагностична або аналітична;

7) 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).

Отже, на підставі вищенаведеної функціональної специфіки механізмів громадського моніторингу та контролю в публічному управлінні можемо наполягати на важливості їхнього співвіднесення як часткового та більш загального механізму. Власне кажучи, моніторинг (зважаючи на вищевказану функціональну роль) є піднапрямом контролю, що передбачає таке: 1) вираження пильної уваги з боку громадськості за станом реалізації публічно-управлінської діяльності; 2) систематичний збір інформації про стан результативності цієї діяльності; 3) формування баз даних щодо отриманої інформації, а також її накопичення та зберігання для подальшого аналізу та використання з метою коригування публічно-управлінської діяльності. Як бачимо, останній етап здійснення механізму громадського моніторингу вимагає більш комплексної реалізації механізму громадського контролю в публічному управлінні. Уважаємо, що необхідним є здійснення системного аналізу, а, відтак, удосконалення публічного управління.

**Висновки.** Отже, базис реалізації механізмів громадського моніторингу та контролю в публічному управлінні становить низка загальних і спеціальних принципів. Виявлено, що серед них одне з визначальних місць займає зворотний зв'язок. Він важливий на всіх етапах формування та функціонування системи публічного управління. Крім того, визнано важливість розгляду механізмів громадського моніторингу та контролю в

публічному управлінні з позиції їх співвіднесення. У цьому контексті визначено, що механізм громадського моніторингу входить до складу більш комплексного механізму громадського контролю в публічному управлінні. Даний висновок зроблено з огляду на досліджене функціональне наповнення поняття «контроль у державному управлінні», адже він (контроль) передбачає збір, накопичення, зберігання й аналіз (діагностику) інформації щодо стану реалізації управлінської діяльності, а за необхідності її коригування (удосконалення). Розвиток механізмів громадського моніторингу та контролю в публічному управлінні в Україні вимагає врахування вищенаведених загальних і спеціальних принципів як основоположних наукових засад. Зважаючи на це, подальші наукові розвідки будуть присвячені аналізу стану впровадження цих принципів у вітчизняну публічно-управлінську практику.

#### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Том 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
2. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
3. Пивоваров К. Умови контролю і нагляду у сфері державного управління // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Вип. 1/2014. К.: АМУ, 2014. С. 79–87.
4. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петрое та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: [https://www.dut.edu.ua/uploads/1\\_888\\_37081450.pdf](https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf).

#### **References:**

1. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes [Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 tomakh] / Nat. Acad. state example under the President of Ukraine; scientific-ed. collegium: Yu. V. Kovbasyuk (chairman) and others. - K.: NADU, 2011.: Volume 2: Methodology of state administration / scientific editor. board: Yu.P. Surmin (co-head), P.I. Nadolishnyi (co-chairman) and others. 2011. 692 p.
2. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
3. Pyvovarov K. Conditions of control and supervision in the sphere of public administration [Umovy kontrolyu i nahlyadu u sferi derzhavnoho upravlinnya] // Scientific research on state and municipal administration. Vol. 1/2014. K.: AMU, 2014. P. 79–87.
4. Public administration: terminal. words [Publichne upravlinnya : terminol. slov.] / comp. : V.S. Kuybida, M.M. Bilynska, O.M. Petroye et al. Kyiv: NADU, 2018. 224 p. URL: [https://www.dut.edu.ua/uploads/1\\_888\\_37081450.pdf](https://www.dut.edu.ua/uploads/1_888_37081450.pdf).