

УДК 340.12:342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.1.30>

СТАН ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Мельников В.В.,

*аспірант кафедри філософії, іноземних мов
та соціально-гуманітарних дисциплін*

*Київського університету інтелектуальної власності та права
НУ «Одеська юридична академія»*

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1919-7478>

Мельников В.В. Стан теорії та методології контролю у сфері публічної влади.

Стаття присвячена аналізу сучасного стану теорії та методології контролю у сфері публічної влади. Основною метою дослідження є виявлення ключових аспектів та визначення шляхів оптимізації механізмів контролю для забезпечення законності та ефективності владних структур. У статті розглядаються традиційні та нові підходи до контролю, базовані на взаємодії з громадянським суспільством та принципах відкритості та прозорості. Особлива увага приділяється комплексному підходу до реформування контрольних механізмів та необхідності залучення громадськості до процесів управління та контролю в сфері публічної влади. Основна частина статті розглядає різні аспекти контролю, починаючи з традиційних підходів до контролю, таких як державний нагляд, автори розглядають його еволюцію у контексті розвитку громадянського суспільства та демократичних інститутів. Детальний аналіз функціонального потенціалу контролю виявляє необхідність відмови від традиційного уявлення про нього як виключно «силового» впливу. Автори вивчають, як контроль може бути використаний не лише для виявлення недоліків у роботі державних структур, але й для запобігання можливим порушенням, оптимізації процесів управління та підвищення загальної відповідальності. Розглянені можливості залучення громадян до процесів прийняття рішень та контролю за діяльністю владних інститутів. Важливість цього аспекту полягає в забезпеченні легітимності та ефективності управління. Висновки статті вказують, що контроль у сфері публічної влади має бути визначений як самостійний вид державно-владної діяльності з чітко окресленими напрямками, формами та інституціональними механізмами. Це дозволить забезпечити більшу ефективність і цілеспрямованість контрольних заходів. Підкреслена важливість розвитку сучасних механізмів контролю для забезпечення стабільності, законності та довіри в суспільстві.

Ключові слова: теорія та методологія контролю, публічна влада, громадянське суспільство, демократія, прозорість, законність, управління.

Melnykov V.V. The state of the theory and methodology of control in the field of public administration.

The article analyses the current state of the theory and methodology of control in the public authorities. The main purpose of the study is to identify key aspects and determine ways to optimise control mechanisms to ensure the legitimacy and effectiveness of government structures. The article examines traditional and new approaches to control based on interaction with civil society and the principles of openness and transparency. Particular attention is paid to an integrated approach to reforming control mechanisms and the need to involve the public in the processes of management and control in the public sector. The main part of the article examines various aspects of control, starting with traditional approaches to control, such as state supervision, the authors consider its evolution in the context of the development of civil society and democratic institutions. A detailed analysis of the functional potential of control reveals the need to abandon the traditional view of it as a purely «forceful» influence. The authors examine how control can be used not only to identify shortcomings in the work of state structures, but also to prevent possible violations, optimise management processes and

increase overall responsibility. The conclusions of the article indicate that control in the sphere of public authority should be defined as an independent type of public activity with clearly defined directions, forms and institutional mechanisms. This will ensure greater efficiency and focus of control measures. The author emphasises the importance of developing modern control mechanisms to ensure stability, legality and trust in society. The essence of the updated doctrine of the «civic duty to rebel» is to ensure the controlled and responsible exercise of public power. This emphasises the importance of the people's real ability to influence the processes of governance and establish new mechanisms to ensure justice in case of abuse of power.

Key words: theory and methodology of control, public authority, civil society, democracy, transparency, legality, governance.

Постановка проблеми. У контексті сучасних викликів і широкого спектра динамічних змін, що впливають на сферу публічної влади, постановка проблеми контролю набуває нового змісту і вимагає всебічного переосмислення. Сучасний аналіз підкреслює багатовимірність контрольного процесу, акцентуючи увагу не тільки на традиційних аспектах державного нагляду, але й на важливості взаємодії з громадянським суспільством, а також принципах відкритості та прозорості. Це вимагає відходу від переважно «силових» підходів до контролю, звертаючи особливу увагу на його владний та творчий потенціал. У контексті сучасної ситуації, коли наша країна переживає складний період воєнного конфлікту, важливість зв'язку між народом і владою стає особливо актуальною. Війна потребує єдності та згуртованості суспільства, а це можливо лише за умови тісного співробітництва та взаєморозуміння між громадянами та владою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій у сфері контролю у публічній владі залучає роботи багатьох авторів з різних дисциплін, включаючи Пришляка Г.Я., Вебера М., Шемшученка Ю., Сушинського О.І., Крищенко Л., Шугарта М., Наливайка Л.Р., Савченка О.В., Кресіної О.І., Борденюка В., Наливайка Т.В., Ніронка Ю., Грошевого Ю., Шаповала В., Гаращука В., Косютої М., Шахова І. Ці дослідження виходять за рамки традиційного розуміння, пропонуючи багатовимірний підхід до аналізу контрольних механізмів, їх сутності, функцій, та ролі у системі державного управління та громадського контролю, розкриваючи сутність влади, арбітражну функцію владних інституцій, особливості громадянського суспільства, роль судової та конституційної контролю, а також важливість прокурорської контрольної діяльності у забезпеченні законності та правопорядку, підкреслюючи комплексний вплив на розвиток правової держави та громадянського суспільства.

Метою статті є аналіз та характеристика сучасного стану теорії та методології контролю у сфері публічної влади з урахуванням актуальних викликів, що виникають у контексті сучасного розвитку громадянського суспільства та складної політичної ситуації.

Виклад основного тексту. Контроль у публічній сфері трактується як критичний елемент державного управління, що виконує не лише функцію нагляду та перевірки, але й слугує важливим інструментом забезпечення законності, порядку та дисципліни. Контроль як суспільне явище відіграє ключову роль у забезпеченні правопорядку та прозорості діяльності публічної влади, що наголошує на його фундаментальній «наскрізності» у всіх сферах суспільного життя. Важливість цього процесу відображається у трьох ключових аспектах правових засад суспільних реформ, які включають:

1. Юридизацію засобів для мирного співіснування легітимних суб'єктів.
2. Відповідність суспільних процесів загальноприйнятим цінностям.
3. Створення режиму підконтрольності дій, легітимізованих народом [4, с. 151].

Такий тривимірний підхід до правового регулювання контролю у сфері публічної влади виокремлює основні напрямки для розробки та впровадження ефективних механізмів нагляду, що не лише забезпечують дотримання законів та нормативних актів, але й сприяють зміцненню демократичних засад і принципів відповідального управління. Аналізуючи різноманітні аспекти функціонування публічної влади через призму наукових досліджень, можна визначити ключові напрямки розвитку сучасних методологій та теоретичних підходів до контролю в цій сфері. Основні напрями досліджень включають:

1. Розвиток концепції публічної влади.
2. Формування механізмів соціального та громадського контролю.
3. Посилення «арбітражної» функції інституцій здійснення влади.
4. Модернізація державного контролю.

5. Концептуалізація та розроблення інституційних моделей відповідального здійснення влади [15, с. 192].

В останньому часі дедалі актуальнішим стає розуміння влади як інструменту впливу на суспільство, що виходить за рамки простого підпорядкування і здійснення контролю. Ряд науковців, серед яких можна виділити думки авторів таких як Гринчук Ю.С., Шемігон О.І., Вихор М.В. розглядають владу як динамічний процес, заснований на взаємодії між суб'єктами суспільних відносин [2]. Спроби концептуалізації публічної влади ідуть далі, прагнучи охопити більш глибоке розуміння взаємозв'язку між владою та суспільством. Так, ідея єдності влади, яка виходить за межі традиційного бачення влади як множинності її проявів, відкриває нові горизонти для теорії та методології контролю у сфері публічної влади. Розглядаючи владу як іманентне явище суспільних відносин, важливо відмітити, що такий підхід вимагає від дослідників відходу від упрощеної моделі взаємодії «влада-підконтрольність», замість цього зосереджуючись на багатовимірному аналізі.

У сучасних дослідженнях контроль розглядається як фундаментальний елемент, що лежить в основі суспільних відносин, і виступає як ключовий інструмент влади, що спрямований на формування певного порядку чи режиму підпорядкованості. Контроль, таким чином, виражається через активні дії, що ведуть до збереження або зміни стану суспільних відносин в бажаному напрямку, підкреслюючи векторний характер влади у контексті її впливу на суспільство. З цієї перспективи, роль інституцій, зокрема тих, які займаються контролем, переосмислюється не лише як здійснення нагляду та перевірки, а й як участь у творчому, динамічному процесі керування суспільними відносинами.

Згідно з поглядами Т.С. Єдинака та О.В. Павлишен контроль розглядається як інструментальний елемент системи управління, що передбачає не лише відстеження та аналіз поточного стану справ, але й активне втручання у діяльність підконтрольних органів через надання вказівок, модифікацію чи ануляцію управлінських актів, також застосування примусових заходів [5, с. 14].

В.М. Гарашук акцентує увагу на організаційно-управлінському аспекті контролю, вбачаючи в ньому систему дій, спрямованих на моніторинг, аналіз та корекцію поведінки об'єкта контролю з метою не лише виявлення та попередження правопорушень, але й надання необхідної підтримки та допомоги підконтрольним суб'єктам [1, с. 76].

К. Нестеренко, П. Камінський. підкреслює аналітичний аспект контролю, виділяючи його роль у встановленні відхилень від визначених норм і стандартів, аналізі причин цих відхилень та розробці стратегій подолання виявлених проблем [8, с. 123].

В рамках аналізу теорії та методології контролю у сфері публічної влади, важливо підкреслити розуміння влади як комплексного механізму впливу на суспільні відносини. Особливе місце у цій системі займає контроль, що виступає не лише як інструмент забезпечення порядку та підпорядкованості, а й як засіб формування та корекції суспільних відносин [8, с. 122].

Контрольна діяльність, як показано у дослідженнях, базується на активних вольових діях суб'єктів публічної влади, спрямованих на створення, підтримку, модифікацію чи направлення станів суспільних відносин у бажаному векторі. Це підкреслює фундаментальну роль контролю як відновлюючої, встановлюючої, констатуючої та направляючої функції у механізмі здійснення влади. Цікавим аспектом є те, що контроль не обмежується жодною конкретною інституцією або сферою діяльності, він перетинає всі рівні владних повноважень та інституціональні межі, виступаючи як універсальний інструмент регулювання і координації. Така «наскрізна» природа контролю свідчить про його інтегративну роль у публічній владі, забезпечуючи єдність та цілісність системи владних відносин. Водночас, розглядаючи контроль як ідеологічно обумовлену категорію, наукові праці підкреслюють його іманентність соціальній діяльності. Контроль виступає як фундаментальний аспект взаємодії між державою та суспільством, а також всередині самої системи публічної влади. Ця іманентність контролю робить його невід'ємною частиною будь-якої діяльності, підкреслюючи його первинну та похідну природу у відносинах влади [11, с. 236].

У контексті дослідження теорії та методології контролю в сфері публічної влади, особлива увага приділяється аналізу «громадянського обов'язку повстати». Ця концепція виокремлює контроль як ключову властивість, яка має імперативний характер в регулюванні суспільних відносин. Фундаментальною метою контролю у цьому контексті є забезпечення ефективного управління управлінськими процесами, спрямованих на реалізацію суспільного прогресу. Роль представницьких органів у процесі реалізації контролю набуває особливої значимості в контексті взаємо-

дії інституцій публічної влади та громадських інституцій. Ключовим елементом у цьому аспекті є концепція «представництва інтересів», яка має бути розвинута з урахуванням контрольних процедур [14, с. 58].

Аналізуючи основні принципи контрольної діяльності в контексті чинної Конституції України, можна констатувати, що вона закладає фундамент національної моделі контрольної влади, розкриваючи її іманентні ознаки та визначаючи ключові інституції, задіяні в процесі контролю. Такі органи, як Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рахункова палата, Конституційний Суд України, органи прокуратури, є ключовими елементами сучасної конституційної моделі, кожен з яких відіграє свою унікальну роль у механізмі здійснення контрольної влади [6]. Ця мультиінституційна структура контрольної влади не лише забезпечує її ефективність та всебічність, а й виступає як гарантія проти зловживань владою, демонструючи принцип поділу влад і необхідність взаємного контролю між різними гілками влади [3, с. 112].

Вивчення та розвиток ідеї права як ідеального механізму контролю у публічному управлінні набуває нового імпульсу, зокрема через усвідомлення його ролі як основоположного елемента в інституціональній структурі громадянського суспільства та як критичного фактора в самоорганізації громад. Значення права як недеперсоніфікованого інституту контролю виокремлюється у контексті процесів громадизації, що підкреслює перехід від індивідуальної взаємодії до об'єднаних дій на основі загальноприйнятих норм і правил. Особлива увага приділяється концепціям «асоціації» та «громади» як ключовим елементам громадянського суспільства, що забезпечують ефективне здійснення контролю над інститутами публічної влади. Це виявляється через самоусвідомлення суспільством своєї ролі та правосуб'єктності, що, в свою чергу, зумовлює повноту верховної влади народу як суверена. Для забезпечення відкритості та відповідальності здійснення публічної влади пропонується механізм, який базується на принципах делегативного (виборчого) договору. Юридизація цього договору набуває особливого значення, вказуючи на потребу закріплення правових засад взаємодії між громадою та органами влади. Поняття «достатньої умови громадянського суспільства» актуалізується через тезу про «громадянський обов'язок повстати», яка відображає трансформацію права голосу з права в обов'язок [12, с. 69].

У рамках дослідження організаційно-правових аспектів інституціалізації суспільства виділяються ключові характеристики, що становлять основу громадянського суспільства. Першочергово це стосується розвинутої асоціативності, яка охоплює як соціальну структуру, так і механізми представництва інтересів цієї структури, зокрема через політичні партії, громадські рухи та організації. Така структура забезпечує динаміку внутрішнього розвитку суспільства та його здатність до самоорганізації та саморегуляції. Другою важливою ознакою є наявність сформованих і ефективно діючих органів публічної влади, включаючи державні та місцеві органи самоврядування, які також виконують функції представництва. У юридичному контексті це виявляється через два основні підходи до організації представництва інтересів: диспозитивний та імперативний, що відповідно позначає гнучкість та обов'язковість відповідних правових норм. Проблема втручання держави у сферу громадянського сектору, особливо через селективний патерналізм, викликає занепокоєння через можливість дисбалансу та конфліктної поляризації в суспільстві. Таке «патрунування» може призводити до корупційних дій з боку посадових осіб, що підриває основи демократії та правової держави, тому потребує строгого правового регулювання та контролю [13, с. 68].

У сучасному дискурсі про взаємодію народу і державної влади набуває особливого значення концепція контролю, яка визначає роль громади та індивіда в механізмах здійснення та перевірки владних повноважень. В цьому контексті народ і громада постають як суб'єкти, здатні здійснювати ефективний контроль над органами державної та місцевої влади, що відповідає принципу рівноправності та партнерства. Інтеграція індивідів у соціальні групи, їх об'єднання в асоціації до рівня політичних суб'єктів стає можливою завдяки збігу та співмірності інтересів, що, в свою чергу, формує основу для структурування громадянського суспільства. Контроль як визначальний елемент демократичної системи підкреслює значення громади в процесі реалізації своїх повноважень та впливу на діяльність органів влади. Ця функція виступає як системотворчий фактор, який сприяє формуванню асоціацій і забезпечує їх живучість та ефективність. Важливість плюралізму та обов'язковості дискусій у публічному просторі не може бути переоцінена. Вони слугують як

засоби запобігання монологів влади, що є ознакою авторитаризму, і забезпечують участь громадян у процесі прийняття рішень. Громадський сектор, маючи організовану структуру, наділяє індивіда вагомністю, достатньою для ведення діалогу з представниками влади, що сприяє розвитку відповідальної та відкритої системи управління [10, с. 9].

Процес виборів як механізм укладання «виборчого (делегативного) договору» між народом і представниками влади виявляється фундаментальною основою для реалізації принципу правосуб'єктності народу у сфері публічної влади. Важливим є усвідомлення, що легалізація програм і політичних обіцянок як офіційних документів сприяє чіткому визначенню політичних пріоритетів і позицій, зміцнюючи таким чином основи демократії та правової держави [7, с. 6].

Сутність суверенітету народу розгортається через принцип його безпосереднього волевиявлення, яке має вищу юридичну силу відповідно до чинного конституційного ладу. Всі нормативні акти, включаючи рішення державних органів і посадових осіб, повинні бути узгоджені з волевиявленням народу, що забезпечує первинність інтересів суспільства над інтересами окремих органів влади або їхніх представників. Однак, виявлена внутрішня концептуальна невизначеність чи навіть суперечність щодо первинності суверенітетів народу і держави, закріплена в Конституції України, вимагає подальшого дослідження та юридичного уточнення. Така ситуація вказує на необхідність перегляду нормативно-правової бази з метою зміцнення конституційного принципу суверенітету народу як основоположного для будь-якої демократичної держави [6]. В контексті контрольної влади ключовим аспектом є юридизація відповідальності органів влади та їхніх посадових осіб, що передбачає детальний аналіз та кваліфікацію їхніх дій.

Розгляд інститутів контролю в сфері публічної влади та методів їх застосування дозволяє виявити комплексний вплив контрольної діяльності на суспільні процеси, що охоплює не тільки фізичний, але й ідеологічний та процедурний аспекти. Розрізнення безпосереднього та релятивного впливу в контексті владних відносин підкреслює двоїсту природу контрольних механізмів: з одного боку, це структурований, організаційно закріплений вплив, з іншого – більш гнучкий, адаптивний, залежний від ідеологічних та соціальних змін у суспільстві.

Інституціоналізація контрольної влади, її конституційне закріплення в Україні реалізується через два основних виміри: інституційний та функціональний. Перший підкреслює пряму роль народу у здійсненні влади та її представницьких інституцій, включаючи Президента, Конституційний Суд, державні органи влади та місцеве самоврядування. Другий акцентує на розподілі влади за напрямками її функцій, забезпечуючи таким чином баланс між різними гілками влади та їхніми функціями. Таке подвійне визначення влади підкреслює важливість контролю як засобу забезпечення прозорості, відповідальності та ефективності публічної влади, вказуючи на необхідність його ретельного інституційного закріплення [4, с. 151]. Особливе місце в системі публічної влади займає уряд, який, будучи вищим органом виконавчої влади, демонструє самостійність в межах своїх компетенцій. Розподіл державно-владних повноважень між різними органами, що забезпечується через механізми взаємного стримування та противаг, є втіленням принципу «єдності влади», який в свою чергу реалізується через інститут контролю.

Висновки. Отже, контроль у сфері публічної влади має бути визначений як самостійний вид державно-владної діяльності з чітко окресленими напрямками, формами та інституціональними механізмами. Це дозволить забезпечити більшу ефективність і цілеспрямованість контрольних заходів. Важливим методологічним аспектом є розвиток концепції контролю як важливого елемента здійснення публічної влади. Це передбачає глибше розуміння ролі громадянського суспільства, народу та інституцій, що делегують владу, у процесі контролю за діяльністю органів публічної влади. Сутність оновленої доктрини «громадянського обов'язку повстати» полягає у забезпеченні підконтрольного і відповідального здійснення публічної влади. Це підкреслює важливість реальної можливості народу впливати на процеси управління та встановлювати нові механізми забезпечення справедливості у випадку зловживань владою. Акти безпосереднього волевиявлення народу мають мати найвищу юридичну силу, що забезпечує верховенство волі суверена (народу) у системі публічного управління. Виборчий процес як укладання «делегативного договору» між народом та органами влади підкреслює важливість відповідальності та підконтрольності останніх перед громадянським суспільством. Необхідність реалізації цих принципів у відносинах між інституціями здійснення публічної влади дозволяє якісно змінити механізм управління, забезпечуючи гарантований захист прав і вимог керованих інституцій перед керуючими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
2. Гринчук Ю.С., Шемігон О.І., Вихор М.В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6978> (дата звернення: 05.03.2024).
3. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія / за ред. І.О. Кресіної. Київ: Логос, 2007. 316 с.
4. Добош З. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Випуск 68. С. 149–152.
5. Єдинак Т.С., Павлишен О.В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління, 2011. № 1. С. 12–18.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2010. 17 с.
8. Нестеренко К., Камінський П. Контроль як основна функція органів публічної адміністрації України. *Нове українське право*, 2021. Вип. 6. С. 120–125.
9. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*, 2019. Випуск 2 (18). С. 67–71.
10. Пришляк Г.Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2011. 20 с.
11. Сидоренко Н. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 234–240.
12. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Моногр. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
13. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія / Л.Р. Наливайко, О.В. Савченко. Київ: «ХайТек Прес», 2017. 276 с.
14. Тимофеев С.П., Домущей І.В. Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*, 2017. Випуск 293. Том 305. С. 56–60.
15. Чаплинська Ю.А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2017. № 1. С. 190–195.