



ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ У ФОКУСІ ПРАВНИЧИХ СТУДІЙ

УДК 351.74(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.3.20>



Віктор Михайлович ВАСИЛЕНКО,
доктор юридичних наук, доцент
*(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків)*

Олександр Миколайович МУЗИЧУК,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
*(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків)*



Владислав Олегович НЕВЯДОВСЬКИЙ,
доктор юридичних наук, доцент
*(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків)*

ПРИНЦИПИ ГРОМАДСЬКОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

У статті наголошено на тому, що в сучасних умовах важливим є широке залучення громадськості до нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування. Адже публічне адміністрування у

світовому контексті розглядається крізь призму глобалізації, демократизації, маркетингації, децентралізації, економічних криз, імміграції, диверсифікації та зростання потреб і попиту, детального аналізу останніх подій і тенденцій у сфері публічного адміністрування. Однією із провідних таких тенденцій виступає громадський нагляд та контроль у публічному адмініструванні. Зазначено, що задля більш глибокого погляду на сутність громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні можна звернутися до принципів такої діяльності як її світоглядних та системоутворюючих основ. Встановлено, що серед таких принципів окремі дослідники виділяють принцип субсидіарності; принцип участі; принцип взаємної відповідальності; принцип взаємного контролю держави, бізнесу та громадських інституцій; принцип довіри.

Серед окремих принципів громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні проаналізовано принцип цифрового гуманізму, який покликаний не допустити виключно технічного підходу до оцінювання громадської думки, встановити на рівні цінності додержання участі громадськості у контролі та нагляді за функціонуванням державних інституцій, при цьому не обмежуючи дану участь та процеси її оцінювання виключно цифровим середовищем; принципу недопущення перфомативності, додержання якого потребує реальної участі громадськості у здійсненні громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, проведенні громадської експертизи, громадського моніторингу, громадських обговорень, у тому числі за умови взаємодії інститутів громадянського суспільства між собою; принцип широкого застосування технологій проектного менеджменту в ході громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, який закріплює можливість для громадськості брати участь у вдосконаленні форм та методів громадського нагляду та контролю шляхом розробки та реалізації соціальних проєктів.

Ключові слова: принципи, громадський нагляд, контроль, публічне адміністрування, громадськість, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Права людини визнаються найвищою цінністю у демократичному суспільстві, а їх повага та дотримання є обов'язком держави¹. Водночас задля дотримання прав людини необхідно налагоджувати механізми громадського нагляду та контролю, які є невід'ємною частиною концепції «good governance» (належного управління). Дана концепція, як зазначають окремі вітчизняні дослідники, ґрунтується на принципах участі, орієнтації на консенсус, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності, справедливості та універсальності, а також верховенства права. Участь громадськості може відбуватися безпосередньо або через законні проміжні установи, організації

¹ Galagan V. I., Ablamskyi S. Y., Udovenko Z. V., Ablamska V. V. Judicial control as a guarantee of non-interference in private life during the pre-trial investigation: An observation under the European Court of Human Rights. *DIXI*. 2021. № 23 (2). P. 1.

громадянського суспільства та представників громади¹. Водночас у світлі нових соціально-економічних умов та науково-технічного прогресу, а також зростання потужності комп'ютерних технологій у поєднанні зі швидким поширенням Інтернету, великих баз даних² така участь громадськості є нерозривно пов'язаною з широким використанням цифрових можливостей та новітніх підходів.

В українській правовій доктрині окремим проблемним аспектам громадського нагляду та контролю присвячували дослідження такі провідні вітчизняні науковці, як В. В. Аброськін, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, В. М. Василенко, В. М. Гарашук, О. В. Джафарова, І. В. Клименко, А. Т. Комзюк, К. Б. Левченко, Н. Р. Нижник, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, В. В. Сокурєнко, С. О. Шатрава, Д. В. Швець, О. С. Юнін та інші науковці. Водночас форми та методи громадського нагляду та контролю постійно змінюються, адаптуючись під інформаційно-технічні та соціально-економічні реалії у публічному адмініструванні.

Мета статті полягає в тому, щоб встановити сутність окремих принципів громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: охарактеризувати провідні ознаки публічного адміністрування у світовому контексті; визначити сутність категорій «нагляд» та «контроль» крізь призму участі представників громадськості; проаналізувати окремі принципи громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому з урахуванням інформаційно-технічних реалій та актуальних суспільних трансформацій виокремлені та проаналізовані новітні принципи громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні.

Виклад основного матеріалу. Т. Tranvik та P. Selle, аналізуючи норвезьке громадянське суспільство, стверджують, що дві найважливіші частини норвезької демократичної інфраструктури – громадянське суспільство, яке складається з добровільних асоціацій, і органи місцевого самоврядування – відчують наразі суттєві проблеми. Дослідники відзначають відхід від ідеологічних масових рухів і більший інтерес до менших і одноцільових асоціацій, які краще задовольняють індивідуальні потреби та побажання, але гірше надають членам право голосу в центральних процесах прийняття рішень³. У таких умовах важливим є широке залучення громадськості до нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування. Адже публічне адміністрування у світовому контексті розглядається крізь призму глобалізації, демократизації, маркетизації, децентралізації, економічних криз, імміграції, диверсифікації та зростання потреб і попиту. Обговорення майбутнього

¹ Herasymiuk K., Martselyak O. V., Kirichenko Y. N., Zhmur N. V., Shmalenko I. I. Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. 2020. № 11 (4). P. 545.

² Yaroshenko O. M., Lutsenko O. Y., Melnychuk N. O., Mohilevskyi L. V., Vapnyarchuk N. M. The impact of digitalization on labor relations in Ukraine. *Inter EU Law East*. 2023. № 10 (1). P. 67.

³ Tranvik T., Selle P. State and citizens in Norway: Organisational society and state – Municipal relations. *West European Politics*. 2005. № 28 (4). P. 852.

даної сфери суспільних відносин потребує детального аналізу останніх подій і тенденцій у сфері публічного адміністрування¹. Однією із провідних таких тенденцій виступає громадський нагляд та контроль у публічному адмініструванні.

С. В. Шестак зазначає, що недержавний контроль можна визначити як «діяльність громадян, національних та міжнародних неурядових організацій, органів місцевого самоврядування по перевірці законності, справедливості та ефективності функціонування державного апарату, окремих державних органів та посадових осіб»².

І. О. Сквірський під громадським контролем розуміє «спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, в тому числі і в разі виконання ними делегованих владних повноважень, яке має своєю метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління»³.

Водночас в адміністративно-правовій доктрині існують різні підходи до визначення сутності категорій «нагляд» та «контроль» крізь призму участі представників громадськості. Так, ми вважаємо, що термінологічна плутанина з використанням термінів «контроль» та «нагляд» досить яскраво проявляється під час аналізу інших наукових праць, присвячених аналізу громадського контролю, який, на нашу думку, за характером та суттю більше підходить для визначення його як громадського нагляду, оскільки, як правило, члени громадських формувань, окремі громадяни не наділені правом втручання у службово-професійну діяльність державних інституцій, відсторонення посадових осіб від виконання службових обов'язків, а також притягнення їх до відповідальності, що характерно для контролю⁴.

Задля більш глибокого погляду на сутність громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні можна звернутися до принципів такої діяльності як її світоглядних та системоутворюючих основ.

У контексті осмислення окремих таких принципів вітчизняні науковці виділяють принцип субсидіарності – делегування окремих функцій іншим партнерам, що забезпечить більш ефективне використання ресурсного потенціалу, окремих об'єктів власності; принцип участі – передбачає спільне управління і конкретизує проблему, в якій партнери будуть радитися один з одним або діяти разом; принцип взаємної відповідальності незалежно від того, яка сторона, держава, бізнес чи громадське об'єднання

¹ Gül H. What kind of a public administration for Turkey. *International Conference on Social Sciences and Humanities*. Craiova, 31 March 2016. P. 117.

² Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2009. С. 169.

³ Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 24.

⁴ Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. С. 61.

за взаємною згодою надає послуги та несе відповідальність перед кінцевим споживачем та один перед одним; принцип взаємного контролю держави, бізнесу та громадських інституцій – повний контроль за діяльністю один одного при реалізації спільних проєктів чи угод; принцип довіри – взаємна довіра та прозорість відносин¹.

Розглядаючи окремі принципи громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, неможливо оминати увагою принцип цифрового гуманізму. Цифровий гуманізм виникає із серйозних занепокоєнь щодо того, як розвивається цифровізація, її вплив на суспільство та людей. Незважаючи на те, що цифровий гуманізм перетинається з рядом усталених галузей та інших рухів, він відображає нове академічне, інженерне та суспільне усвідомлення викликів цифрових технологій. Цифрова сфера як загальна модель обчислень (тобто алгоритм) практично пропонує еквівалентність людей і машин. Гуманізм і цифровий гуманізм, однак, прагнуть відвести особливе місце для людей. Тому цифровий гуманізм ставить питання про людину та людське суспільство в цифровому світі з нормативної точки зору традиційного гуманізму [9]. У контексті здійснення громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні даний принцип покликаний не допустити виключно технічного підходу до оцінювання громадської думки, встановити на рівні цінності додержання участі громадськості у контролі та нагляді за функціонуванням державних інституцій, при цьому не обмежуючи дану участь та процеси її оцінювання виключно цифровим середовищем.

Наступним принципом, на який ми звернемо увагу в межах даного дослідження, є принцип недопущення перформативності громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні. Окремі зарубіжні науковці звертають увагу на те, що можливості участі громадськості, пропоновані регулюючими органами під час процесу сертифікації трубопроводів у США, є, у першу чергу, перформативними, і науковці виявили, що багато людей, які брали участь у цих перформативних можливостях громадської участі, відчувають психологічний стрес, вплив стресу на фізичне здоров'я та втрату довіри до державних інституцій. Дослідники стверджують, що коли люди беруть участь у процесах громадського нагляду та контролю, які мають незначний вплив або зовсім не впливають на прийняття рішень установами, це не тільки позбавляє їх реальної участі, але може завдати шкоди цим особам і підірвати їх довіру до державних установ². Важливо відзначити, що додержання принципу недопущення перформативності потребує реальної участі громадськості у здійсненні громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, проведенні громадської експертизи, громадського моніторингу, громадських

¹ Herasymyuk K., Martselyak O. V., Kirichenko Y. N., Zhmur N. V., Shmalenko I. I. Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. 2020. № 11 (4). P. 545.

² Bell I., Hughes M., Tuttle G., Chisholm R., Gerus S., Mullins D., Baller C., Scarff K., Spector R., Nalamalapu D. Pipelines and power: Psychological distress, political alienation, and the breakdown of environmental justice in government agencies' public participation processes. *Energy Research & Social Science*. 2024. № 109. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629623004668>.

обговорень, у тому числі за умови взаємодії інститутів громадянського суспільства між собою. Даний принцип також передбачає недопущення імітації громадської участі за допомогою інформаційних технологій, використання формальних підходів до дистанційної комунікації та взаємодії, що є особливо актуальним в умовах глобальних проблем у сфері охорони здоров'я та безпекових реалій в українському суспільстві в умовах воєнного стану.

Принцип широкого застосування технологій проєктного менеджменту в ході громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні закріплює можливість для громадськості брати участь у вдосконаленні форм та методів громадського нагляду та контролю шляхом розробки та реалізації соціальних проєктів. Так, чеські дослідники Filip Mezera та Jiří Křupka у своїй статті описують сучасні методи прийняття рішень в компаніях та можливе використання цих методів у публічному адмініструванні, а також акцентують увагу на такому варіанті подібної співпраці, як Public-Private Partnership (Projects), що зводиться до реалізації спільних з громадськістю проєктів. Окремо дослідники описують використання методів прийняття рішень у публічному адмініструванні на основі Public-Private Partnership (Projects), до яких, зокрема, відносять звітування, спеціальний аналіз, інформаційні панелі, класифікацію, прогнозування та моделювання за принципом «Що, якщо», статистичний аналіз, логістичну регресію, нейронну мережу та дерево рішень¹.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що у сучасних умовах важливим є широке залучення громадськості до нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування. Адже публічне адміністрування у світовому контексті розглядається крізь призму глобалізації, демократизації, маркетизації, децентралізації, економічних криз, імміграції, диверсифікації та зростання потреб і попиту, детального аналізу останніх подій і тенденцій у сфері публічного адміністрування. Однією із провідних таких тенденцій виступає громадський нагляд та контроль у публічному адмініструванні.

Задля більш глибокого погляду на сутність громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні можна звернутися до принципів такої діяльності як її світоглядних та системоутворюючих основ.

Зазначено, що серед таких принципів окремі дослідники виділяють принцип субсидіарності; принцип участі; принцип взаємної відповідальності; принцип взаємного контролю держави, бізнесу та громадських інституцій; принцип довіри.

Серед окремих принципів громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні проаналізовано принцип цифрового гуманізму. У контексті здійснення громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні даний принцип покликаний не допустити виключно

¹ Mezera F., Křupka J. Decision-making support and its application in public administration. *11th International Scientific Conference Public Administration*. Pardubice, 22 Sep 2016. Pardubice: Univ Pardubice. P. 181.

технічного підходу до оцінювання громадської думки, встановити на рівні цінності додержання участі громадськості у контролі та нагляді за функціонуванням державних інституцій, при цьому не обмежуючи дану участь та процеси її оцінювання виключно цифровим середовищем.

Окремо визначено сутність принципу недопущення перформативності, додержання якого потребує реальної участі громадськості у здійсненні громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні, проведенні громадської експертизи, громадського моніторингу, громадських обговорень, у тому числі за умови взаємодії інститутів громадянського суспільства між собою. Даний принцип також передбачає недопущення імітації громадської участі за допомогою інформаційних технологій, використання формальних підходів до дистанційної комунікації та взаємодії.

Принцип широкого застосування технологій проектного менеджменту в ході громадського нагляду та контролю у публічному адмініструванні закріплює можливість для громадськості брати участь у вдосконаленні форм та методів громадського нагляду та контролю шляхом розробки та реалізації соціальних проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 481 с.
2. Сківський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 23–24.
3. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2009. 199 с.
4. Bell I., Hughes M., Tuttle G., Chisholm R., Gerus S., Mullins D., Baller C., Scarff K., Spector R., Nalamalapu D. Pipelines and power: Psychological distress, political alienation, and the breakdown of environmental justice in government agencies' public participation processes. *Energy Research & Social Science.* 2024. № 109. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629623004668>.
5. Galagan V. I., Ablamskyi S. Y., Udoenko Z. V., Ablamska V. V. Judicial control as a guarantee of non-interference in private life during the pre-trial investigation: An observation under the European Court of Human Rights. *DIXI.* 2021. № 23 (2). P. 1–18.
6. Gül H. What kind of a public administration for Turkey. *International Conference on Social Sciences and Humanities.* Craiova, 31 March 2016. P. 117–129.

7. Herasymiuk K., Martselyak O. V., Kirichenko Y. N., Zhmur N. V., Shmalenko I. I. Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. 2020. № 11 (4). P. 545–555.
8. Mezera F., Křupka J. Decision-making support and its application in public administration. *11th International Scientific Conference Public Administration*. Pardubice, 22 Sep 2016. Pardubice: Univ Pardubice. P. 181–188.
9. Prem E. Principles of digital humanism: A critical post-humanist view. *Journal of Responsible Technology*. 2024. № 17. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264275122003870>.
10. Tranvik T., Selle P. State and citizens in Norway: Organisational society and state – Municipal relations. *West European Politics*. 2005. № 28 (4). P. 852–871.
11. Yaroshenko O. M., Lutsenko O. Y., Melnychuk N. O., Mohilevskyi L. V., Vapnyarchuk N. M. The impact of digitalization on labor relations in Ukraine. *Inter EU Law East*. 2023. № 10 (1). P. 67–82.

Стаття надійшла до редакції 09.12.2023

Viktor M. VASILENKO,

Doctor of Science in Law, Associate Professor

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

Oleksandr M. MUZYCHUK,

Doctor of Science in Law, Professor, Honored lawyer of Ukraine

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

Vladyslav OI. NEVYADOVSKY,

Doctor of Science in Law, Associate Professor

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

PRINCIPLES OF PUBLIC SUPERVISION AND CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article emphasizes that in modern conditions it is important to involve the public in the supervision and control of the activities of public administration entities. After all, public administration in the world context is considered through the prism of globalization, democratization, marketization, decentralization, economic crises, immigration, diversification and growth of needs and demand, detailed analysis of recent events and trends in the field of public administration. One of the leading such trends is public supervision and control in public administration.

It is noted that for a deeper look at the essence of public supervision and control in public administration, it is possible to refer to the principles of such activity as its worldview and system-forming foundations. It has been established that among such principles some researchers single out the principle of subsidiarity; principle of participation; the principle of mutual responsibility; the

principle of mutual control of the state, business and public institutions; the principle of trust.

Among the individual principles of public supervision and control in public administration, the principle of digital humanism is analyzed, which is designed to prevent an exclusively technical approach to the assessment of public opinion, to establish at the level of values the observance of public participation in the control and supervision of the functioning of state institutions, while not limiting this participation and processes of its assessment exclusively in the digital environment; the principle of non-performativeness, the observance of which requires the real participation of the public in the implementation of public supervision and control in public administration, conducting public expertise, public monitoring, public discussions, including on the condition that civil society institutions interact with each other; the principle of wide application of project management technologies in the course of public supervision and control in public administration, which establishes the possibility for the public to participate in improving the forms and methods of public supervision and control through the development and implementation of social projects.

Key words: *principles, public supervision, control, public administration, public, civil society.*