

УДК 35.081

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.14>**А. Г. Маринушкін**аспірант кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

## **КЛАСИФІКАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*У даній роботі розглянута проблема класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Розкрито сутність поняття «контролю» та визначено, що під контролем варто розуміти головну управлінську функцію та завершальний етап цілого управлінського процесу. Крім цього, визначено сутність поняття «механізм» та встановлено, що він є своєрідною системою, до складу якої входять взаємозалежні між собою складові частини в процесі її діяльності з метою досягнення нею визначеної мети. З'ясовано, що найважливішими управлінськими механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади є інформаційний, організаційний та нормативно-правовий, які є взаємозв'язаними та взаємодоповнюючими, проте по-різному впливають на індикатори діяльності системи. Наведено структуру кожного з вище наведених управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Встановлено, що інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це своєрідна система акумулювання обробки та використання інформаційних даних відповідними суб'єктами при їх функціонуванні в процесі прийняття відповідних управлінських рішень на усіх рівнях управління. В той же час, визначено, що організаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це належно створена організаційна структура, яка складається із цілого ряду уповноважених публічних владних органів, які перебувають у тісній взаємодії при реалізації контролю в системі публічної влади відповідно до чинного законодавчого забезпечення. Натомість розкрито сутність нормативно-правового управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади, під яким варто розуміти законодавчу базу особливого призначення, яка покликана регулювати та нормативно забезпечувати здійснення даного контролю. Як висновок наведено, що інформаційному, організаційному та нормативно-правовому управлінському механізму здійснення контролю в системі публічної влади притаманна власна структура, яка узгоджена із їхніми головними функціями.*

**Ключові слова:** контроль, механізм, система публічної влади, інформаційний механізм, організаційний механізм, нормативно-правовий механізм.

**Постановка проблеми.** В системі публічного управління в Україні важливу роль відіграє контроль, що, в свою чергу, виступає складовим елементом управління. Так, на сьогоднішній день контроль вважається одним з головних чинників ефективного розвитку держави та узгодження його з європейськими стандартами. Система контролю практично реалізується за допомогою цілого ряду механізмів, які виступають важливим інструментом внутрішнього управління даною системою та використовуються у зовнішній роботі у процесі виконання

її основних функцій. Водночас від використання таких механізмів залежить рівень ефективності контролю в системі публічної влади. Тому, все це обумовлює актуальність дослідження проблематики класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дана проблематика набула широкої популярності серед вітчизняних науковців, серед яких найбільш ґрунтовно розкрили аспекти управлінських механізмів забезпечення контролю в системі

публічної влади є такі: В. Малиновський, Т. Маматова, Г. Панченко, Л. Приходченко, А. Роменська, Р. Рудніцька, С. Савченко, О. Сидоренко, О. Сидорчук, О. Федорчук, В. Шестак та інші.

**Метою дослідження** є розкриття проблеми класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади.

### **Виклад основного матеріалу.**

Останні події у світі дали можливість дійти висновку, що з метою забезпечення ефективного управління та реалізації дієвої заходів, спрямованих на виконання головних індикаторів соціально-економічного розвитку зважаючи на вплив будь-яких зовнішніх та внутрішніх факторів необхідно розв'язати найбільш актуальні проблеми контролю в системі публічної влади. Перш, ніж перейти до розкриття мети даної роботи, на нашу думку, потрібно розкрити сутність поняття «контролю».

На думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв. Вважаємо, що таке визначення розкриває зміст більше внутрішнього контролю, котрий здійснюється безпосередньо в самій організації чи відомстві, ніж контролю як функції державного управління [1].

У свою чергу, В.С. Шестак визначає державний 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. У представників державного контролю відсутній особистий інтерес, посадові особи навіть можуть бути усунені від розгляду справи, якщо мають особисту зацікавленість в результатах розгляду справи [2].

Т. В. Маматова дещо по іншому визначає сутність державного контролю. Вона пропо-

нує його наступне тлумачення: по-перше, державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); по-друге, державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв і по-третє, державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [3, с. 24].

Відтак, на нашу думку, під контролем варто розуміти головну управлінську функцію та завершальний етап цілого управлінського процесу. Він забезпечує зворотну комунікацію між об'єктом та суб'єктом управлінського процесу. Тому, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що контроль виступає головною управлінською функцією, комплексом прав та обов'язків осіб, які уповноважені проводити перевірку реалізації управлінським суб'єктом ухвалених рішень.

Оскільки контроль в системі публічної влади на практиці реалізується за допомогою цілого ряду механізмів, перейдемо до визначення сутності самого поняття «механізм».

Так, варто погодитися з думкою Р. Рудніцької та О. Сидорчук, які дослідили, що визначення терміну «механізм» найбільш ймовірно запозичено із сфери техніки. Однак вважають автори, незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), можна зрозуміти, що механізм – це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [4, с. 52]. На нашу думку, в доповнення даної думки, варто зазначити, що механізм є своєрідною системою, до складу якої входять взаємозалежні між собою складові частини в процесі її діяльності з метою досягнення нею визначеної мети. Л. Приходченко звертає увагу на те, що кожний механізм має своє призначення, зміст, методи функціонування, впливає на одну із суттєвих характеристик

управлінського процесу, а їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень [5, с. 107].

Найважливішими управлінськими механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади, на нашу думку, є інформаційний, організаційний та нормативно-правовий. Усі вони є взаємозв'язаними та взаємодоповнюючими, проте по-різному впливають на індикатори діяльності системи. Беручи до уваги те, що від їх функціонування найбільш залежить робота системи контролю в системі публічної влади, варто визначити сутність та значення кожного з вище наведених управлінських механізмів.

Так, існує чимало думок науковців стосовно сутності інформаційного управлінського механізму. Зокрема, С. Савченко пропонує розуміти під інформаційним механізмом управління «сукупність паралельно-послідовних процесів, внаслідок яких притік на підприємство науково-технологічного знання або його генерація на підприємстві в поєднанні з притоком знання про тенденції технологічного розвитку галузей-споживачів разом з іншими ресурсами зумовлює підвищення конкурентоспроможності підприємства. Ключовим елементом інформаційного механізму є його інноваційний блок, адже організувати відповідні потоки інформації, які забезпечать актуальні знання щодо технологій, потреб клієнтів, напрямів наукових досліджень має сенс лише в тому разі, якщо означена архітектура притоку інформації буде підкріплена наступним генеруванням інновацій» [6, с. 15].

Г. Панченко під окресленою категорією розуміє «забезпечення координації та узгодженості дій суб'єктів і об'єктів, що базується на засадах удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог ефективного державного управління у певній сфері. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації, її збір та поширення, а з іншого – державну систему моніторингу, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію. Це призведе до швидкого надання і в повному обсязі необхідної інформації всіх учасників процесу державного управління» [7, с. 408].

Як вважає Л. Приходченко, інформаційний механізм управління фактично має наскрізний характер дії (сутнісна характеристика). Результати його функціонування можна представити у вигляді сукупності складових: інформації цільового, нормативно-правового, організаційного та економічного компонентів. Інформаційний механізм управління фактично має наскрізну дію. Щодо змістовної характеристики інформаційного компонента, то автори зазначають, що вона містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [8, с. 107].

А. Роменська пропонує розуміти досліджувану категорію, як «акумулявання всіх даних, отриманих із зовнішніх і внутрішніх джерел, та надання їх керівництву для аналізу, складання прогнозів розвитку, коригування поточної діяльності та планування перспектив» [9, с. 309].

Відтак, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що до складу інформаційного управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади входять:

- інформаційні дані, які отримують суб'єкти контролю з метою ухвалення належних управлінських рішень;
- масив інформаційних ресурсів (звітні, аналітичні та статистичні дані тощо);
- прогнозні інформаційні дані та узагальнення;
- належні сучасні інформаційно-комунікаційні технології.

Таким чином, на нашу думку, інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це своєрідна система акумулявання обробки та використання інформаційних даних відповідними суб'єктами при їх функціонуванні в процесі прийняття відповідних управлінських рішень на усіх рівнях управління. Інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади дає можливість забезпечити обмін інформаційними даними між її складовими, а також покращити його оперативність та своєчасність ухвалення відповідних управлінських рішень.

Г. Панченко вважає, що організаційний механізм «містить в собі суб'єкти та

об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів управління, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, здійснює контроль за їх діяльністю та фіксує результати функціонування» [10, с. 411]. Як вважає Л. Приходченко, призначення організаційного механізму полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень [11, с. 108].

Для більш чіткого розуміння сутності організаційного механізму забезпечення контролю в системі публічної влади та його місця в управлінській діяльності необхідно дослідити його структуру. Остання, не враховуючи сфери використання цієї категорії, включає в себе такі, взаємопов'язані елементи:

- правила і норми, що циркулюють середина відповідної організації чи органу державної влади;
- господарські процеси здійснювані відповідним суб'єктом;
- органи виконавчої влади чи інші господарючі суб'єкти;
- сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру відповідного суб'єкта чи системи [12, с. 159].

Відтак, можна стверджувати про досить широку структуру організаційного управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади. Однак, варто зазначити, що дана структура не бере до уваги усі характерні особливості тієї чи іншої галузі управління. Тому, на нашу думку, організаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це належно створена організаційна структура, яка складається із цілого ряду уповноважених публічних владних органів, які перебувають у тісній взаємодії при реалізації контролю в системі публічної влади відповідно до чинного законодавчого забезпечення.

Під нормативно-правовим механізмом забезпечення контролю в системі публічної влади необхідно розуміти «нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні реко-

мендації та інструкції тощо» [13]. Як вважає Л. Приходченко, правова частина даного механізму визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління [14, с. 108].

Враховуючи сказане, можемо відзначити, що в загальному випадку цей управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади має таку структуру:

- прийняті в установленому порядку чинні закони України;
- постанови Верховної Ради України;
- укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- затверджені в установленому порядку методичні рекомендації та інструкції, положення, статuti, тощо [15, с. 160].

Отже, структура нормативно-правового механізму забезпечення контролю в системі публічної влади є досить розгалуженою. На нашу думку, нормативно-правовий управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це законодавча база особливого призначення, яка покликана регулювати та нормативно забезпечувати здійснення даного контролю.

Відзначимо, що правовий механізм управління належать до ключових управлінських механізмів, що використовуються у процесі функціональної діяльності системи державного фінансового контролю при виконання нею функції з управління національною економікою. Це підтверджується тим, що нормативна база становить близько 40–50% у структурі матеріалу, який використовується уповноваженими особами при здійсненні державою фінансового контролю. Саме від роботи цього механізму значною мірою залежить ефективність взаємодії структурних елементів системи державного фінансового контролю між собою та із зовнішнім середо-

вищем, об'єктивність і законність здійснення контрольних процедур і загальна ефективність державного фінансового контролю і виконання його системою управлінських функцій у процесі державного регулювання національної економіки. Зазначений управлінський механізм не діє відособлено, а перебуває у тісній взаємодії з іншим організаційним, політичним та інформаційним; з іншими він контактує опосередковано. Ми вважаємо, що саме від правового механізму управління значною мірою залежить функціонування інших управлінських механізмів й ефективність функціональної діяльності системи державного фінансового контролю в цілому [16, с. 162].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що в процесі здійснення контролю в системі публічної влади слід використовувати цілий ряд управлінських механізмів, зокрема інформаційний, організаційний та нормативно-правовий. На сьогоднішній день в науковій літературі відсутній єдиний підхід до розкриття сутності даних управлінських механізмів, тому нами наведене авторське бачення даної проблематики. Водночас, варто зазначити, що інформаційному, організаційному та нормативно-правовому управлінському механізму здійснення контролю в системі публічної влади притаманна власна структура, яка узгоджена із їхніми головними функціями.

#### Список використаної літератури:

1. Малиновський В.Я. Державне управління. К. : Атіка, 2003. 573 с.
2. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Х. : Основа, 2003. 208 с.
3. Маматова Т. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26
4. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 4. С. 50–60.
5. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
6. Савченко С. М. Інформаційно-інноваційний механізм підвищення конкурентоспроможності машинобудівних підприємств : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 ; Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін-т». К., 2011. 20 с.
7. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні: обґрунтування доцільності впровадження. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 405–416.
8. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
9. Роменська А. Механізми ефективного управління страховою компанією. *Економічний аналіз*. 2011. № 8. С. 307–311.
10. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні: обґрунтування доцільності впровадження. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 405–416.
11. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
12. Сидоренко О.М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2013. № 2. С. 156–164.
13. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. Випуск 1. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-1-2008/klasifikaciya-mehanizmv-derzhavnogo-upravlinnya/>
14. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
15. Сидоренко О. М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2013. № 2. С. 156–164.

16. Сидоренко О. М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць*

Національного університету державної податкової служби України. 2013. № 2. С. 156–164.

---

**Marynushkin A. Classification of management mechanisms for ensuring control in the system of public authority**

*In this work, the problem of classification of management mechanisms for ensuring control in the system of public power is considered. The essence of the concept of "control" is revealed and it is determined that under control it is necessary to understand the main management function and the final stage of the entire management process. In addition, the essence of the concept of "mechanism" was determined and it was established that it is a kind of system, which includes interdependent components in the process of its activity with the aim of achieving the goal determined by it. It was found that the most important management mechanisms for ensuring control in the system of public power are informational, organizational, and normative-legal, which are interconnected and complementary, but have different effects on the indicators of the system's activity. The structure of each of the above management mechanisms for ensuring control in the system of public power is given. It has been established that the information management mechanism for ensuring control in the system of public authority is a peculiar system of accumulating, processing and using information data by relevant subjects during their functioning in the process of making relevant management decisions at all levels of management. At the same time, it is determined that the organizational management mechanism for ensuring control in the system of public power is a properly created organizational structure, which consists of a number of authorized public power bodies that are in close interaction in the implementation of control in the system of public power in accordance with the current legislative software. Instead, the essence of the normative-legal management mechanism of ensuring control in the system of public power is revealed, which should be understood as a special purpose legislative framework designed to regulate and normatively ensure the implementation of this control. As a conclusion, it is stated that the informational, organizational and normative-legal management mechanism of control in the system of public power has its own structure, which is consistent with their main functions.*

**Key words:** control, mechanism, system of public authority, information mechanism, organizational mechanism, regulatory and legal mechanism.