

## Лекція 8. КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.

### 1 Методологічні засади організації контролю в сфері державного управління

### 2 Досвід здійснення контролю в державному управлінні у зарубіжних країнах

### 3 Організаційні засади здійснення контролю в органах виконавчої влади України

#### 1 Методологічні засади організації контролю в сфері державного управління

Об'єктивна необхідність, сутність і значення контролю визначаються структурою державного та суспільного устрою країни. При цьому, слід зауважити, що управління будь-якими процесами в державному управлінні не є можливим без належної організації. Основною метою функції контролю є запобігання відхиленням у діяльності суб'єктів управління від заданої програми, а в разі виявлення відхилень – приведення керованої системи в стійке положення за допомогою всіх існуючих регуляторів.

Починаючи аналіз сутності поняття «контроль», потрібно передусім приділити увагу безпосередньо завданням, вирішення яких являється метою усього контрольного процесу.

*Стосовно адаптування до змін зовнішнього середовища.* У сьогоднішньому складному та змінному навколишньому середовищі, де досить часто змінюється політична ситуація, загальнодержавні пріоритети, усі організації й установи мають досить чітко справлятися із змінами. Правильно побудована система контролю може допомагати діяти, проводити вчасний моніторинг та реагування на зміни. Натомість неправильно спроектована система контролю може призвести до значних організаційних втрат.

*Обмеження нагромадження помилок.* У будь-якій діяльності час від часу трапляються помилки. Невеликі до певного часу не перешкоджають діяльності та є практично непомітними. Проте із часом вони можуть акумулюватися і ставати серйозними. Впровадження системи безперервного чіткого контролю дасть змогу ліквідувати процес «нагромадження помилок».

*Подолання складних організаційних проблем.* У галузі державного управління існують складні організаційні системи, які постійно мають адаптуватися до змін навколишнього середовища, перед якими постійно постають складні проблеми для розв'язання.

*Мінімізація витрат.* Якщо контроль проводиться ефективно, то він допомагає знизити витрати часу, персоналу, фінансових ресурсів тощо.

Сутнісне значення терміну «контроль» означає, в тому числі, й управління. В англійській мові він є в ряді термінів, що включають поняття «управління» (дієслова «administrate», «control», «direct», «govern»). Розшифровуючи поняття «контроль», необхідно враховувати, що воно означає – володіння, панування, повноваження, функції та людей, які їх виконують; вказує на взаємодію, координацію, субординацію, посадове чи службове становище. Але на сучасному етапі контроль асоціюється не з управлінням у цілому, а більше з владним впливом на відносини в суспільстві.

У процесі управління контроль є зв'язуючим елементом між його етапами. Як видно з рис. 8.2. процес управління складається з наступних функціонально-логічних етапів: прийняття управлінського рішення; контролю і перевірки його виконання; оцінки результатів виконання управлінського рішення.

У процесі контролю виявляють: якість самого управлінського рішення; ефективність тих організаційних заходів, яких було вжито до його виконання; відповідність організації об'єкта цілям успішного виконання настанов управлінського рішення, а також розстановку кадрів, які виконують рішення.

У контролі, як функції управління, яскраво виявляється його інформаційна і коригуюча суть. Контроль є універсальним засобом одержання інформації за каналом оберненого зв'язку. Без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес управління втрачає чіткість та цілеспрямованість.

Для того, щоб успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління. Контроль дає змогу отримувати оперативну інформацію, яка об'єктивно відтворює стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності затвердженій програмі, виявити недоліки у прийнятих рішеннях, в організації виконання, способах і засобах їх реалізації, вивчити ділові якості працівників.

Якщо на інформаційному етапі контрольної діяльності здійснюється пошук і збирається інформація про підконтрольний об'єкт, зіставляється фактичне виконання з накресленими цілями, прийнятими рішеннями, то на коригуючому етапі, встановлюючи спосіб усунення виявлених розбіжностей між фактичним станом і програмою, формулюється рішення для нормалізації функціонування підконтрольного об'єкта.

Контроль, виступаючи, з одного боку, формою впливу на підконтрольні об'єкти, а з другого – формою демократичного керівництва, є складовою управлінського процесу, а також частиною державно-суспільного устрою, важливим засобом удосконалення управління в цілому.

Отже, *контроль* – це система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт шляхом виявлення відхилень, допущених у ході виконання цих рішень.

У процесі переходу від адміністративно-командної системи управління до ринкових відносин контроль в Україні, природно, зазнав певних змін.

По-перше, в даний час втрачає своє значення і ефективність відомчий контроль.

По-друге, контроль все більше набирає ознак формального, тобто застосовується контроль виконання термінів: недопущення відхилень у виконанні програм соціально-економічного розвитку, контроль виконання термінів актів і доручень Президента України, контроль виконання постанов і доручень уряду України, термінів виконання звернень народних депутатів України тощо, і при цьому втрачає своє значення контроль якісний (експертний).

По-третє, контроль, в основному зорієнтований на перевірку та оцінку кінцевих результатів діяльності.

По-четверте, зростає роль і значення нової форми контролю – аудиту.

При дослідженні суті контролю доцільно розглянути класифікацію його видів за ознаками

Контроль класифікується за часом здійснення, його прийнято розподіляти на попередній, поточний і наступний.

*Попередній (превентивний) контроль* – це такий вид контролю, який здійснюється ще до початку управлінського процесу. Його головна мета полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено у процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей.

*Поточний*, або, як його ще називають, *оперативний* (супутній) контроль, відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговоренні проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності і дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюється через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; корегує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто, зворотній зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану. *Підсумковий* (наступний) контроль проводиться всіма контрольними органами після завершення певного управлінського процесу. Його мета полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими.

Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими матиме справу організація.

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності:

1) дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін;

2) використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів;

3) виконання природоохоронного законодавства;

4) підбір та розстановка кадрів у державному секторі;

5) виконання соціальних програм;

6) стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо.

Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них у цілому залежить поступовий розвиток держави.

На думку *В.М. Гаращука*, контрольна діяльність у державному управлінні включає ряд послідовних дій, які можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями. При здійсненні підготовчої стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити); визначається засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення. Під час центральної (аналітичної) стадії ведеться збирання та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадають. До підсумкової стадії належать такі дії, як: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю.

Безумовно, стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою досить часто користуються.

Контроль у державному управлінні можна класифікувати:

1) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян тощо);

2) за підконтрольними об'єктами (контроль за державними структурами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими особами та ін.);

- 3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль);
- 4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо);
- 5) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.);
- 6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання у господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури);
- 7) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу – пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане);
- 8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);
- 9) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються (вибірковий або повний);
- 10) на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін.

Органи, які здійснюють контроль, підрозділяються на такі великі групи:

- 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України);
- 2) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні комітети та відомства, їх органи на місцях, місцеві державні адміністрації та їх підрозділи тощо);
- 3) судові органи (Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди);
- 4) спеціальні контролюючі органи – різні державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції; контрольно-ревізійна служба, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба та ін.);
- 5) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи).

Таким, що має прикладне (практичне) значення, на нашу думку, є розподіл контролю на види за сферою діяльності, яка підлягає контролю: внутрішній (відомчий), міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий).

Під *внутрішнім (відомчим) контролем* розуміють такий контроль, що здійснюється всередині міністерства, іншого органу виконавчої влади або окремого підприємства, організації, установи органом (посадовою особою), пов'язаною з підконтрольною структурою відомчими зв'язками. Відомчий контроль – один з основних засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він є обов'язковим елементом державного управління, важливою функцією будь-якого керуючого органу (посадової особи). Відомчий (внутрішній) контроль здійснюють не лише державні органи. Будь-яка вища ланка (посадова особа) недержавного сектора економіки у межах повноважень та за підлеглістю всередині своєї структури контролює нижчу. Контроль з їх боку також буде мати ознаки адміністративного вже на тих підставах, що здійснюється адміністрацією, тобто управляючим органом, але він не буде елементом державного управління, оскільки здійснюється недержавною структурою. Відомчий контроль, що сьогодні здійснює держава, може розглядатися як явище, якому притаманні різні аспекти виявлення. Його призначення сьогодні полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта відомчої належності; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни на ньому; вжитті заходів з попередження та усунення порушень законності і дисципліни; встановленні причин та умов, які сприяють відхиленню від вимог правових норм, правил організації процесу виробництва, надання послуг тощо; вжитті заходів щодо виправлення ситуації на об'єкті (поновленні законності й дисципліни); притягненні до відповідальності осіб, винних у порушенні встановленого порядку.

Відомчий контроль здійснюється органами управління як загальної, так і спеціальної компетенції. Його предмет – організація та функціонування відносин усередині об'єкта, тобто стан справ у внутрішніх структурах міністерств, відомств, інших центральних органів державної виконавчої влади, окремих підприємств, установ, організацій.

Відомчий контроль дозволяє отримати необхідний обсяг інформації, аналіз якої надає змогу найбільш доцільно та раціонально вирішити питання подальшого розвитку різних сфер управління та способів досягнення оптимізації роботи управлінських структур у цих сферах.

Форми здійснення відомчого контролю практично нічим не відрізняються від форм, які застосовують інші контролюючі органи. Це ревізії; планові та позапланові перевірки; подача документів, звітів; обстеження; попередній аналіз управлінських рішень, що готуються для прийняття, тощо.

Відомчий контроль здійснюється, як правило, особами, які добре обізнані в суті справи, причому не завжди це професійні контролери. Зрозуміло: ніхто інший, крім особи, яка працює у системі спеціального контролюючого підрозділу того відомства, підприємства, установи, організації, структурні підрозділи яких вона контролює, не може так повно уявляти собі весь стан справ, проблемні сторони діяльності об'єкта контролю. Наведене стосується і контролю з боку вищої посадової особи. Її знання характеру роботи підконтрольної дільниці – наслідок того, що завдання, цілі (частково і функції) контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта збігаються. Водночас відомчий контроль має й істотний недолік, який іноді зводить нанівець його сильні сторони. «Захист» так званої «чесної мундиру», небажання «виносити сміття з хати» суттєво послаблюють результативність відомчого контролю.

У державному управлінні відомчий контроль здійснюється в усіх сферах управлінської діяльності: господарській, соціально-культурній, адміністративно-політичній. Тут можна виокремити два основні напрямки відомчого контролю: контроль з боку органів державного управління за сферою виробництва та надання послуг і контроль з боку вищих органів державного управління за управлінськими структурами нижчого рівня.

Оскільки відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами, іншими органами управління всередині відповідної структури, то він тісно пов'язаний із завданнями, які стоять перед ними.

Характерною ознакою відомчого контролю є те, що за його наслідками, за наявності правових підстав, до винних у порушенні діючого законодавства осіб застосовуються заходи адміністративного примусу у вигляді дисциплінарних стягнень. Таке право чинним законодавством надано тільки органу відомчого контролю.

Суть *міжвідомчого контролю* полягає у тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств, установ і організацій вимоги, слідкують за їх виконанням. На відміну від відомчого, який здійснюється контролюючою структурою однієї з підконтрольних відомчої належності, міжвідомчий контроль проводиться органами іншої відомчої належності. Його наявність обумовлена необхідністю забезпечити єдине та одноманітне вирішення комплексних завдань, котрі стосуються ряду галузей, у масштабах всієї держави. Коло питань, яке має право перевіряти такий орган, вкрай вузьке, спеціалізоване, прив'язане до фахових завдань, покладених на нього. Орган міжвідомчого контролю досліджує реалізацію конкретної функції об'єкта контролю. До міжвідомчого контролю слід віднести контроль з боку міністерств, державних комітетів, служб, інших відомств та їх структурних підрозділів, що мають міжвідомчі повноваження (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та ін.), різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежна, автомобільна, по контролю за цінами та ін.).

За результатами контролю згадані органи застосовують заходи адміністративного примусу, самостійно накладають адміністративні стягнення, чого не можуть робити органи відомчого контролю. Наслідком проведення міжвідомчого контролю може стати і притягнення правопорушника до кримінальної відповідальності, що не виключає можливості застосування до нього дисциплінарного стягнення з боку вищої посадової особи, яка паралельно здійснювала відомчий контроль.

У літературі виокремлюють і *контроль надвідомчий*. У сфері державного управління він здійснюється органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) з усіх питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва за межами внутрішньої структури. Надвідомчим (його ще називають позавідомчим) цей контроль визнається тому, що здійснюється органами над- або позавідомчої компетенції, тобто органами, до компетенції яких належить керування всіма галузями народного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва.

Характерною рисою надвідомчого контролю є те, що за його результатами порушника можна притягти до дисциплінарної відповідальності, оскільки контролюють посадові особи, які наділені правом приймати підконтрольну особу на роботу, хоча і не до штатів структури, яку очолюють (наприклад, директор середньої загальноосвітньої школи призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до ст. 20 Закону України «Про освіту» відділом освіти відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації).

Таким чином, за результатами відомчого та надвідомчого контролю (за наявності підстав) особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності, тому що перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу контроль можна поділити на *безпосередній* та *опосередкований*. Безпосереднім контроль визнається тоді, коли компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу, примушує його діяти тим чи іншим чином (наприклад, скасовує дію акта, зупиняє роботу об'єкта та ін.). Опосередкованим є такий контроль, коли контролюючий орган лише звертає увагу на недоліки в діях підконтрольної структури, вимагає їх усунути, але сам активних дій з реалізації вимог не здійснює (наприклад, вимоги органу виконавчої влади у сфері охорони праці щодо усунення порушень законодавчих й інших нормативних актів про охорону праці).

## **8.2 Досвід здійснення контролю в державному управлінні у зарубіжних країнах**

У зарубіжних країнах існує значний досвід державного контролю за органами виконавчої влади. Контроль часто має різні організаційні форми, відрізняється обсягом повноважень органів, що його здійснюють. Так, у США це Головне контрольне управління Конгресу, яке очолює генеральний контролер; у Великобританії – Національна ревізійна рада, яку очолює головний ревізор; у Канаді – Генеральний контролер; у Індії – парламентські комітети державної звітності, бюджетних передбачень, комісії у справах державних підприємств; у ФРН, Франції та Угорщині – Лічильні палати.

Зважаючи на потребу в контролі за правильним і ефективним витрачанням бюджетних коштів виконавчими структурами, повноваження органів, що його здійснюють, у залежності від обставин, можуть бути розширені і на органи можуть бути покладені додаткові функції, або ж навпаки – цей контроль

звужений до виконання тільки функцій щодо контролю за бюджетними витратами. У 1974 році повноваження Головного контрольного управління (ГКУ) США були значно розширені. До них був долучений і аналіз федеральних програм за методом «витрати – результат». Основним обов'язком ГКУ є підтримка Конгресу. Воно проводить ревізії, перевірки і дає оцінку реалізації федеральних програм та діяльності федеральних органів, а також за дорученням Конгресу та його комітетів готує відповідні огляди.

Головне контрольне управління США виконує доручення голів комітетів Конгресу, а також може виконувати і окремі доручення членів Конгресу.

Діяльність ГКУ стосується широкого кола питань: воно розглядає практично кожен федеральну програму, контролює діяльність федеральних органів, «масштаб його діяльності охоплює широке коло сфер від ракет до ліків, від інвентаризації до контролю над озброєнням, від космосу до міського господарства»

У процесі своєї діяльності ГКУ аналізує, перевіряє і з'ясовує, чи відповідає виконання урядових програм чинному законодавству, а також перевіряє достовірність даних про хід їх виконання, чи раціонально використовуються державні кошти і який рівень ефективності програм, що розробляються. Контрольна функція Конгресу США за діяльністю органів адміністрації реалізується Головним контрольним управлінням шляхом проведення перевірок, ревізій, аналізу й оцінки діяльності виконавчих органів, результатом яких є аналітичні доповіді, довідки, цифрові та фактичні дані з конкретних питань, звіти.

Отже, контрольна діяльність ГКУ охоплює широкий спектр роботи адміністративних органів США. ГКУ детально аналізує її і дає свою оцінку, яку доводить до відома Конгресу та його комітетів. Результати роботи Головного контрольного управління висвітлюються у засобах інформації для ознайомлення з ними громадськості.

Парламент Норвегії здійснює нагляд за діяльністю державних адміністрацій. Для реалізації функції парламентського нагляду створюється Державна ревізійна комісія, яка підпорядковується парламенту. Вона здійснює контроль за витрачанням державних коштів у відповідності з їх призначенням. При формуванні системи контролю, визначенні повноважень органів контролю керуються конкретною потребою здійснення контролю у відповідній сфері.

Розширений огляд контрольних функцій парламенту Канади дає Ф. Шелютто. Депутати Палати громад парламенту Канади здійснюють контроль за діяльністю урядових структур шляхом так званих «урядових опитувань». Парламент Канади здійснює контроль за силовими структурами, банками, кредитними відносинами, валютою і банкрутством, поштовою службою, рибальством, національною статистикою та іншими відносинами.

Парламентський контроль здійснює Служба Генерального ревізора. Правовий статус Генерального ревізора визначається законом. Основним завданням Генерального ревізора та його апарату є перевірка державних рахунків Канади.

Генеральний ревізор Канади відповідає за проведення ревізій у міністерствах і відомствах, у корпораціях, які є державною власністю і контролюються державою, а також у великих нецентралізованих відомствах з широкою сіткою філіалів по всій країні, за кордоном і порівняно невеликих організаціях. Він висловлює свою думку щодо щорічних фінансових звітів тих міністерств, відомств і державних корпорацій, які безпосередньо перевіряє [9].

Вищий контрольний орган Франції веде свій початок ще з середніх віків. Конституція Франції 1958 року визначає, що Національна Лічильна палата допомагає парламенту і уряду здійснювати перевірки належного виконання національного бюджету. В 1982 році у регіонах були утворені регіональні лічильні палати, підпорядковані Національній лічильній палаті.

Національна лічильна палата перевіряє рахунки держави, державних відомств, компаній, що належать державі, рахунки незалежних підрозділів, що керують системами медичного страхування і соціального забезпечення.

Конституція Польщі виділяє розділ, що має назву «Органи державного контролю і захисту прав». У ньому зазначено, що головним органом державного контролю в Польщі є Верховна Палата Контролю, яка підпорядкована Сеймові.

Верховна Палата Контролю Польщі контролює з точки зору законності, ощадливості, цілеспрямованості і чесності діяльність органів урядової адміністрації, Народного Банку Польщі, державних юридичних осіб та інших державних організаційних підрозділів. До повноважень цього органу віднесено контроль за законністю й ощадливістю діяльності органів територіального самоврядування, комунальних юридичних осіб та інших комунальних організаційних підрозділів, а також суб'єктів виробництва у тому обсязі, в якому вони використовують державне або комунальне майно або виконують фінансові зобов'язання від імені держави.

Окрім основного елементу системи контролю у Польщі, такого як Верховна Палата Контролю, існує ще два не менш важливих. Перший пов'язаний із зростанням сектора самоврядування в структурі державного управління. Незалежність самоврядування, яка задекларована у Конституції Республіки Польща та Законі про територіальне самоврядування, поставила питання про відносини між державними органами контролю та місцевого самоврядування. Це призвело до заснування окремих органів контролю, названих Регіональними Рахунковими Палатами, які здійснюють фінансовий аудит всіх органів місцевого самоврядування. Основна функція такого аудиту спрямована на контроль за розробкою та реалізацією бюджетів органів самоврядування.

Другим елементом системи польського аудиту є внутрішня система контролю, що існує в системі державного управління від Канцелярії Прем'єр-Міністра до найнижчого органу місцевого самоврядування.

Конституція Білорусі 1996 року у ст. 129 передбачає, що державний контроль за виконанням державного бюджету, використанням державної власності, виконанням актів Президента, Парламенту, Уряду та інших державних органів, що регулюють відносини державної власності, фінансові і податкові відносини, здійснює Комітет державного контролю. Президент утворює Комітет і призначає голову Комітету державного контролю.

Правовою основою створення і функціонування державного фінансового контролю в Росії з 1996 року є Конституція Російської Федерації, якою було визначено, що Лічильна палата Російської Федерації створюється для здійснення контролю за виконанням федерального бюджету.

Зарубіжні країни мають не лише розвинені інститути парламентського контролю. Контроль у системі виконавчої влади у більшості з них здійснюється по жорсткій вертикалі. Так, міністерства і центральні відомства (публічні корпорації) Великої Британії є галузевими і функціональними органами управління. Міністри і глави центральних відомств наділені правом видавати нормативно-правові й індивідуальні акти. Міністри наділені значними повноваженнями щодо контролю за діяльністю центральних відомств і органів місцевого самоврядування. Більшість центральних органів мають підпорядковані їм самостійні відділи на місцях. Що стосується публічних корпорацій, то уряд Великої Британії контролює їх діяльність у всіх напрямках і може втручатися у поточні справи корпорації. Щодо соціальної сфери, то крім міністерств, які здійснюють контроль у сфері зайнятості, освіти і науки, соціального забезпечення, існують адміністративні трибунали, які розглядають спори між адміністрацією і приватними особами. Значні контрольні повноваження мають міністерства над органами місцевого самоврядування. Перш за все, вони стосуються фінансових питань, дозволів на отримання позик, переоцінки вартості майна.

І хоча уряд та міністерства можуть втручатися у місцеві справи, але на практиці такі випадки бувають дуже рідко, оскільки британці високо цінують місцеву автономію.

Відповідно до Конституції Німеччини федеральний уряд може направляти своїх уповноважених у відомства земель для нагляду за виконанням федеральних законів. Землі зобов'язані дотримуватися законів, що їх приймає держава. З цим пов'язаний нагляд держави за діяльністю самоврядних територіальних земель. У сфері власних повноважень земель нагляд обмежується контролем за відповідністю їх дій законодавству і виконанням ними своїх обов'язків; по відношенню до делегованих повноважень нагляд поширюється також і на виконання доручень.

Отже, аналіз стану здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади деяких зарубіжних країн дають можливість зробити висновок, що такий вид контролю за діяльністю органів виконавчої влади як парламентський контроль існує в багатьох країнах. Але «інструменти для виміру ефективності різних видів контролю ще належить винайти, зокрема у порівняльній перспективі». Слід лише зауважити, що реалізацію функції контролю за витратами державного бюджету здійснює державний орган, який створюється парламентом. Він має різну назву у різних країнах і в залежності від повноважень сфера його діяльності може бути ширшою або обмеженою.

У системі виконавчої влади зарубіжних країн прослідковується ієрархічність у здійсненні контролю. Уряди країн наділені відповідними повноваженнями щодо міністерств і відомств та державних корпоративних утворень. Міністерства та відомства і їх керівники наділені контрольними повноваженнями щодо виконавчих органів на місцях, а також органів самоврядування, які обмежені законами.

### **3 Організаційні засади здійснення контролю в органах виконавчої влади України**

Ефективність роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади великою мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, рішень інших органів вищого рівня і їхніх власних рішень та від організації виконання.

Контроль являє собою систематичну конструктивну діяльність органів державного управління, їх керівників і підрозділів щодо забезпечення відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним рішеннями органів вищого рівня.

Крім зовнішнього державного контролю, за допомогою якого реалізуються загальна і спеціальна функції контролю органами законодавчої, судової влади, Президентом та прокуратурою за виконавчою владою, існує внутрішній контроль, що його здійснюють органи виконавчої влади та органи управління, а також їх посадові особи. Як і зовнішній державний контроль, він складається з різних видів, що виділяють при його класифікації. У залежності від повноважень органів, що здійснюють державний контроль у системі виконавчої влади, він може бути загальним, функціональним, який ще називають надвідомчим, відомчим та спеціальним.

Загальний контроль у межах своїх повноважень здійснюють майже усі органи виконавчої влади та їх посадові особи, бо функція контролю об'єктивно притаманна управлінській діяльності, є її невід'ємною частиною і може у найрізноманітніших формах здійснюватися у процесі їх управлінської діяльності.

На відміну від контролю, що його здійснює законодавча влада, контроль органів виконавчої влади за своїм характером має внутрішню спрямованість і стосується, в основному, об'єктів сфери державного управління. Конституція України не дає чіткої ієрархічної структури виконавчої влади і обходить увагою

функціональну діяльність центральних органів виконавчої влади. Тому при визначенні структури органів контролю у системі виконавчої влади слід виходити саме з принципу ієрархічної побудови її органів.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади та спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, тобто здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади. В першу чергу має бути посилений інформаційно-аналітичний характер такого контролю за органами виконавчої влади, характер діяльності яких у ході адміністративної реформи має набути якісних змін.

Державний контроль, який здійснюється центральними органами виконавчої влади, має свої особливості порівняно з контролем центрального органу виконавчої влади. Такий контроль відіграє важливу роль у зміцненні законності, виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості й порядку в сфері державного управління.

Державний контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами міністерств, має значно менший обсяг, але він найбільш наближений до контрольованих об'єктів, а отже і значення його досить вагоме.

До основних об'єктів внутрішнього контролю слід віднести діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення:

- реалізації єдиної державної політики у різних сферах;
- прав і свобод громадян;
- надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень;
- дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства.

Основними засадами правової регламентації внутрішнього контролю є законодавчі акти (деякі з них лише в стані підготовки) щодо правового статусу органів виконавчої влади всіх рівнів – «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», в яких визначаються завдання контролю, обсяг і межі його здійснення. Важливо, щоб контроль отримав більш детальну регламентацію в положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління. Причому така регламентація не має обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, вона має містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Контроль в органах виконавчої влади не повинен зводитися лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій, а має враховуватися і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та забезпечуватись концентрація зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань. Особлива увага до контролю у сфері виконавчої влади зумовлена характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою у постійному зворотному зв'язку за динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах та контролю за поведінкою учасників цих відносин.

Спрямовуючи зусилля виконавчої влади на організацію управління суспільними справами, держава має звернути особливу увагу на забезпечення органами виконавчої влади надання громадянам необхідних управлінських послуг та забезпечення захисту їх прав і свобод.

Контроль у системі виконавчої влади має здійснюватися системно, з використанням усіх контрольних засобів, а результати його та висновки обов'язково мають надходити до вищого органу в порядку підпорядкованості.

У залежності від галузей, сфер діяльності та суб'єктів, що здійснюють контроль у системі виконавчої влади, виділяють і відповідні види контролю. До них, в першу чергу, слід віднести: фінансовий контроль, який в свою чергу поділяється на банківський, податковий і бюджетний; контроль за виконанням управлінських рішень та дотриманням виконавчої дисципліни; контроль у сфері природоохоронної діяльності; митний, статистичний, антимонопольний та інші.

Важливим видом загальнодержавного контролю є фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного управління.

Здійснення ефективного контролю вимагає високої організації роботи щодо його проведення, своєчасної, повної і достовірної інформації про сам об'єкт контролю, його стан – організаційний, фінансово-господарський, потенційний у плані подальшого розвитку. Для забезпечення такої інформації необхідно створити активну інформаційно-аналітичну систему, яка б базувалася на використанні сучасних комп'ютерних технологій.

Удосконалення контролю повинно йти і шляхом остаточного законодавчого закріплення понять: «відомчий», «міжвідомчий» та «надвідомчий» (або «позавідомчий») контроль, вирішення їх особливих рис, умов та процедур здійснення. Відомо, що такі поняття, як «міжвідомчий» та «надвідомчий» контроль існують лише у науковій та навчальній юридичній літературі. Незважаючи на наявність відповідних нормативних актів, у яких йдеться мова про відомчий контроль, скільки-небудь прийняттого законодавчого визначення такого контролю теж немає. Щоправда, Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685, визначення внутрішнього (відомчого) контролю

наводить, але воно обмежене фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, тоді як до предмета такого контролю *de facto* входять і трудова, виконавська та інші види дисциплін, контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства тощо.

Узагальнюючи викладене, висновки та пропозиції різних дослідників проблем контролю та нагляду, вважаємо, що реформа контролю повинна йти в напрямках:

чіткого окреслення предмета державного контролю, контролю в органах виконавчої влади, інших сферах, підконтрольних державі;

законодавчого відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової діяльності тощо);

перегляду системи контролюючих органів, окреслення та законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі;

розробки механізму взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами;

подальшої деталізації у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого державний контроль може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх контрольних повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів та ін.) контролю;

удосконалення та законодавчого закріплення контрольних проваджень, правил оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності та ін.);

законодавчого вирішення питань використання в ході контролю технічних та інших спеціальних приладів контролю;

посилення відповідальності контролюючої структури (посадової особи – контролера) перед підконтрольною структурою (особою) за достовірність результатів контролю та прийняте рішення, відпрацювання механізму захисту своїх прав об'єктами контролю тощо.

*Список використаної і рекомендованої літератури*

*Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

*Андрійко О.Ф.* Роль і тенденції розвитку державного контролю в сфері державного управління // Юрид. вісн. – 1994. – № 4. – С. 33-36.

*Гаращук В.М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : Навч. посіб. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – С. 55.

*Гаврилов Н.И.* Феномен государственной власти народа. – Севастополь : Вебер, 2003. – 300 с.

*Гріфін В., Яцура В.* Основи менеджменту. – Львів : Бак, 2001. – С. 465.

*Довженко Г.С.* Віддача контролю // Уряд. кур'єр. – 2001. – 8 лютого. – № 24. – С.4.

*Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС : Порівняльний аналіз. – К., 1996. – С. 420.

Конституционный контроль и надзор в зарубежных странах. – М. : ВНИИ сов. гос. строительства и зак-ва, 1990. – С. 52.

*Марисюк К.* Парламент Канади // Право України. – 1999. – № 7. – С. 132-134.

*Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П.* Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.

*Полінець О.П.* Контроль у державному управлінні : сутність, види та форми його здійснення // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 71-76.

*Райт Г.* Державне управління : Пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – С. 191.

*Робінс П.Стефан, де Ченцо А. Девід.* Основи менеджменту. – К. : Основи, 2002. – С. 671.

*Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Гос.-во и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.

*Шелютто Ф.* Высшие контрольные органы Канады // Контролинг. – 1991. – № 3. – С. 28-63.