

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:
**«АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ»**

Студента 2 курсу, 9 м групи,
денно форми навчання,
спеціальності
281 «Публічне управління та
адміністрування»

Мілінчук Володимир
Володимирович

Науковий керівник –
канд. екон. наук, доц.

Головня Ю.І.

Гарант освітньої програми
д-р екон. наук, проф.

Орлова Н.С.

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	6
1.1. Сутність та основні ознаки адміністративного контролю в органах державної служби.....	6
1.2. Методи адміністративного контролю в системі публічного управління.....	15
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	19
2.1. Інституційно-організаційні передумови здійснення адміністративного контролю в органах державної влади.....	19
2.2. Аналіз особливостей адміністративного контролю в органах державної служби України.....	27
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	33
3.1. Зарубіжний досвід адміністративного контролю в системі державної служби та можливості його використання в Україні.....	33
3.2. Пропозиції удосконалення адміністративного контролю в системі державної служби.....	39
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	54
ДОДАТКИ.....	65

Перелік умовних скорочень:

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ДФС – Державна фіскальна служба України

РДА – Районна державна адміністрація

INTOSAI – Міжнародна організація вищих органів аудиту

Держаудитслужба – Державна аудиторська служба України

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Обраний курс Україною на інтеграцію до ЄС активізував важливість удосконалення та подальшого становлення системи адміністративного контролю в органах державної служби. Обрана та затверджена на законодавчому рівні Стратегія реформування системи державного управління характеризує передумови для формування в Україні сучасної та ефективної системи адміністративного контролю, що забезпечує планомірний розвиток публічного адміністрування на загальнодержавному та місцевому рівнях, оптимально розподіляючи ресурси державного сектору згідно пріоритетів державного регулювання економіки.

В сучасних умовах зростає роль наукових засад організації адміністративного контролю. Це дозволяє стверджувати про актуальність проблематики дослідження особливостей механізму адміністративного контролю та вироблення відповідних важелів управління в публічному секторі. З цією метою досить важливим є обґрунтування теоретичних засад адміністративного контролю в органах державної служби.

Рівень дослідженості теми. Проблематиці теоретичних засад організації адміністративного контролю в органах державної служби, пошуку шляхів підвищення його ефективності за рахунок формування відповідно інституційної системи в Україні присвячені наукові праці таких авторів як Ващенко К. О. [6, с. 132], Губанова О. [13, с. 51], Жадан Т.А., Яценко С.О. [20], Чаплай І. В. [90, с. 155], Рунова Н.О. [74, с. 52], Нижник Н., Муза О. [45, с. 11-12], Хомишин І.Ю. [89, с. 293] та ін. Внесок цих авторів у дослідження теоретичних засад адміністративного контролю в органах державної служби є значним, однак, подальшого обґрунтування потребують питання щодо особливостей його організації в сучасних умовах економічного та суспільно-політичного розвитку України відповідно до обраної стратегії інтеграції в ЄС.

Метою дослідження є науково-методологічне обґрунтування підходів до організації адміністративного контролю в органах державної служби та розробка пропозицій практичного характеру щодо його вдосконалення.

Для реалізації поставленої мети в роботі поставлені такі **завдання**:

- визначити сутність та основні ознаки адміністративного контролю в органах державної служби;
- навести методи адміністративного контролю в системі публічного управління;
- розкрити інституційно-організаційні передумови здійснення адміністративного контролю в органах державної влади;
- провести аналіз особливостей адміністративного контролю в органах державної служби України;
- розглянути особливості зарубіжного досвіду адміністративного контролю в системі державної служби та можливості його використання в Україні;
- обґрунтувати пропозиції удосконалення адміністративного контролю в системі державної служби.

Об'єктом дослідження є процес організації адміністративного контролю в органах державної служби.

Предметом дослідженням виступають теоретико-методологічні основи організації адміністративного контролю в системі публічного управління.

Методи дослідження. Дослідження виконувалася за допомогою загальнонаукових методичних прийомів (аналіз, синтез, індукція і дедукція) та економіко-статистичних методів (порівняння, групування, аналіз динамічних рядів, графічний метод). Загальнонаукові методи використовувалися у процесі обґрунтування теоретико-методологічних

положень функціонування системи адміністративного контролю в органах державної влади (визначення змісту та особливостей формування адміністративного контролю, обґрунтування теоретичних засад, механізму та методів формування здійснення адміністративного контролю). Економіко-статистичні методи було використано при дослідженні передумов розвитку системи адміністративного контролю в органах державної служби та визначенні його результативності.

Інформаційною основою випускної кваліфікаційної роботи є нормативно-правова документація, що регулює діяльність державних установ та порядок виконання своїх функцій органами державної служби, інформаційні та статистичні матеріали з питань організації адміністративного контролю в органах державної служби. Також в процесі виконання роботи було використано ряд видань спеціальної літератури (монографії, підручники, періодичні видання та автореферати дисертацій) та джерела Інтернет.

Теоретична та практична цінність результатів дослідження роботи полягає у обґрунтуванні теоретико-методичних підходів та виробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення системи адміністративного контролю в органах державної служби.

Публікації. Результати дослідження було викладено у статті «...»: Збірник наукових статей студентів, які здобувають освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр».

Обсяг і структура випускної кваліфікаційної роботи. Випускна-кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 50 сторінок. Список використаних джерел складається із 94 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Сутність та основні ознаки адміністративного контролю в органах державної служби

В залежності від аспекту, в якому розглядається поняття «адміністративний контроль», усі теоретичні концепції можна об'єднати у три групи, відповідно до яких «адміністративний контроль» розуміється, як: функція державного управління; діяльність органів державної влади і управління; система економічних відносин, контрольних дій, спостереження і перевірки (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні підходи до визначення сутності поняття «адміністративний контроль»

Автор	Визначення змісту адміністративного контролю
1	2
Вашенко К. О. [6, с. 132]	адміністративний контроль є комплексною категорією, який, з одного боку, являє собою функцію публічного адміністрування, а з іншого - це діяльність органів державного контролю та нагляду.
Губанова О. [13, с. 51]	адміністративний контроль - такий вид контролю, що включає різні складові публічного управління, які необхідні управлінням для досягнення завдань відповідного органу державної служби
Жадан Т.А., Яценко С.О. [20]	адміністративний контроль являє собою функцію управління, яка характеризує процедуру встановлення відхилень від регламентованих стандартів публічного управління, що є необхідною для підвищення ефективності роботи в органах державної служби.
Чаплай І. В. [90, с. 155]	адміністративний контроль полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних коштів
Рунова Н.О. [74, с. 52]	адміністративний контроль розглядається як законна (заснована на діючих нормативних правових актах) діяльність компетентних державних органів та їх представників з перевірки дотримання нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, а також щодо усунення та попередження різних порушень.

1	2
Нижник Н., Муза О. [45, с. 11-12]	адміністративний контроль - це функція публічного управління, яка дозволяє органам державного нагляду отримувати необхідну інформацію про результати діяльності державної служби.
Хомишин І.Ю. [89, с. 293]	адміністративний контроль - це система функцій та заходів органів публічного управління у сфері здійснення нагляду за результатами функціонування органів державної служби.

На думку Ващенко К. О. [6, с. 132], адміністративний контроль є комплексною категорією, який, з одного боку, являє собою функцію публічного адміністрування, а з іншого - це діяльність органів державного контролю та нагляду. Автор наголошує на тому, що види контролю можна класифікувати: за обсягом контрольних повноважень; ознакою суб'єктів контрольної діяльності чи напрямом спрямування; суб'єктами, що здійснюють контроль; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; характером контролю; часом проведення контролю тощо [9].

Губанова О. [13, с. 51] характеризує адміністративний контроль з точки зору забезпечення функцій публічного управління, які необхідні управлінням для досягнення завдань відповідного органу державної служби. Адміністративний контроль, на думку вченої, часто ототожнюється з поняттям «внутрішній контроль» та містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління [1].

Жадан Т.А., Яценко С.О. [20] зазначає, що адміністративний контроль являє собою функцію управління, яка характеризує процедуру встановлення відхилень від регламентованих стандартів публічного управління, що є необхідною для підвищення ефективності роботи в органах державної служби. Адміністративний контроль передбачає, на думку автора, забезпечення моніторингу апарату управління державних органів. Контроль,

на думку автора, багатогранне явище чи подія, яка має різні аспекти свого прояву, на утримання контрольної діяльності впливають найрізноманітніші чинники і обставини. Зокрема, на утримання контролю впливають: сфера контрольної діяльності, предмет і об'єкт контролю, суб'єкт здійснення контролю. Від цих та ряду інших обставин залежать форма і методи контрольного заходу, а також рішення, прийняті після його закінчення, і ін. [20].

У продовження думки попереднього автора, Чаплай І. В. [90, с. 155] характеризує зміст адміністративного контролю через забезпечення додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних коштів. Автор розглядає контроль як владну функцію, що дає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспекті [90, с. 156], а сам контроль розділяє на владний та соціальний. Тобто контроль розділяється на контроль, що здійснюється органами влади, та контроль, що здійснюється суспільством. Досліджуючи контроль як явище, автор надає йому таке визначення: «контроль як явище є сукупністю інститутів, спрямованих на відновлення, встановлення, констатування та спрямування актів усіх інституцій соціуму відповідно до програми розвитку, мається на увазі до інтересів людини, громади та суспільства загалом. Варто зазначити, що поняття «система інститутів контролю у сфері публічної влади (державної влади, органів державної служби)» та «система інституцій (органів державного контролю, органів контролю у в органах державного управління) контролю» не тотожні, тому що поняття «інститути контролю» ширше від поняття «інституції (чи органи) контролю» [90, с. 157]. Соціальний контроль автор розглядає як динамічну систему цінностей, притаманних індивіду, певній асоціативній організації та суспільству в цілому.

На думку авторів Нижника Н. та Музи О. [45, с. 11-12] адміністративний контроль - це функція публічного управління, яка дозволяє органам державного нагляду отримувати необхідну інформацію про результати діяльності державної служби. Варто відмітити, що автори наголошують на важливості контролю у сфері публічного управління. Як слушно зазначено наведеними науковцями, адміністративний контроль в системі органів державної влади - невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення [45, с. 12]. Контроль як невід'ємну складову управління розглядає значна кількість науковців. У той самий час основну увагу вони приділяють контролю в органах державного управління.

Рунова Н.О. [74, с. 52] визначає поняття адміністративного контролю як законну (засновану на діючих нормативних правових актах) діяльність компетентних державних органів та їх представників з перевірки дотримання нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, а також щодо усунення та попередження різних порушень. Адміністративний контроль розглядається як законна (заснована на діючих.

На думку Хомишина І.Ю. [89, с. 293] адміністративний контроль являє собою систему функцій та заходів органів публічного управління у сфері здійснення нагляду за результатами функціонування органів державної служби. Він наполягає на тому, що існує відповідне законодавче забезпечення, та наголошує, що «органи державні органи виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами адміністративного контролю. Його сутність, мета і завдання впливають насамперед із соціально-політичного призначення органів державної служби в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [31].

Контроль у в органах державного управління поділяється на два основних види - зовнішній та внутрішній. Внутрішній контроль досить часто ще називають контролем менеджменту. За визначенням Фугело В.П. [86], контроль менеджменту - це різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності - плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінням для досягнення завдань організації. Контроль менеджменту часто ототожнюється з терміном «внутрішній контроль» та містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління [86, с. 338]. Автори даного висловлювання зазначають також, що контроль менеджменту поділяється на функціональний, адміністративний та фінансовий, надаючи даним підвидам також досить чіткі та змістовні визначення. Так, функціональний контроль, на думку науковців, пов'язаний з основною діяльністю організації, її політикою, процедурами і методами; адміністративний контроль включає в себе процедури і документацію стосовно процесу прийняття рішень, а фінансовий контроль пов'язаний із процедурами і веденням фінансової документації [7, с. 338 - 339].

Контролю менеджменту присвячена значна кількість видань Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), основною місією якої є надання рекомендацій з різноманітних питань розвитку та управління. Так, в одному з видань зазначається, що «контроль менеджменту коротко може бути визначений як організація політики і процедури:

- для забезпечення досягнення намічених результатів програм;
- використання ресурсів цих програм згідно зі встановленими цілями й завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат;
- забезпечення одержання, зберігання і надання надійної та своєчасної інформації з метою прийняття рішень» [8, с. 15].

Контроль менеджменту в органах державного управління відрізняється від контролю менеджменту в системі державного управління. Головним чином це полягає в тому, що органи органів державної служби за своєю суттю є проявом самоврядування населення й тому внутрішній контроль в органах державної служби має відбуватись більш прозоро, а в певних випадках із залученням громадськості. У такому разі він уже набуває рис змішаного контролю. Хоча проводити суто внутрішній контроль виконання також украй необхідно. Такий контроль має на меті, перш за все, забезпечити внутрішній аудит якості реалізації місцевих програм розвитку, внутрішньої дисципліни тощо.

Як зазначає Ващенко К. О. [6, с. 132], «місцеве самоврядування, як будь-яка інша управлінська діяльність, передбачає як контроль зовнішній, так і контроль внутрішній. З одного боку, це контроль за органами органів державної служби як за суб'єктом публічної влади загалом та контрольною влади зокрема, а з іншого - внутрішній та зовнішній контроль у системі самих органів державної служби» [9, с. 405].

Існують різні підходи до визначень зовнішнього та внутрішнього контролю як в органах державної влади, так і в органах державної служби. Так, Нижник Н. зазначає, що «контроль з боку органів державної служби (як і контроль у державному управлінні) поділяється на внутрішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно підпорядкованих їм об'єктів, та зовнішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно не підпорядкованих їм об'єктів» [46, с. 12]. Це визначення є певною мірою дискусійним, оскільки зовнішній контроль у системі органів державної служби здійснюється не лише цими органами, а й іншими органами та структурами, наділеними відповідними контрольними повноваженнями, а також громадськістю. Іноді навіть, але теж помилково, зовнішній контроль ще називають контролем громадськості або громадським контролем, що теж є неправильним, оскільки такий підхід не враховує зовнішній контроль

державних структур щодо дотримання органами органів державної служби Конституції та законів України.

Отже, внутрішній контроль в органах державної служби - це контроль в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

Окреме місце серед видів контролю в органах державної служби займає громадський або суспільний контроль. Суспільний контроль, за визначенням А. Ващенко К. О. [6, с. 132], - це «механізм регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом), спрямований на те, щоб добитися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини. Суспільний контроль сприяє обмеженню надмірної централізації влади, взаємодії між більшістю й меншістю, відіграє істотну роль у наданні стійкості суспільній системі, у реалізації в ній позитивних змін, сприяє соціалізації особистості, виробленню у громадян високої відповідальності, формуванню у них здібності до самоконтролю» [7, с. 339].

Дікань Л.В., Кожушко О.В. та Лядова Ю.О. наголошує на тому, що адміністративно-громадський контроль - це соціальний або суспільний контроль та надає йому таке визначення: «адміністративно-громадський контроль - один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою» [32, с. 228].

За визначенням Ю. П. Сурміна та А. Ф. Мельник, «громадський контроль - один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і органів державної служби, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою

реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни» [17, с. 120].

Дане визначення є досить змістовним, але не можна погодитись з визначенням, яке надають ті самі автори «предмету громадського контролю». Так, вони зазначають, що «предметом громадського контролю є ключові аспекти політики держави, які визначаються під час діалогу між державою та інституціями громадянського суспільства, а також обов'язки щодо інформування населення та його участі в прийнятті рішень, які бере на себе держава в процесі актів діалогу з громадянським суспільством» [17, с. 121]. У даному твердженні автори суперечать своєму попередньому визначенню, де зазначають, що громадський контроль стосується не лише органів державної влади, а й органів державної служби.

Слід наголосити на тому, що громадський контроль стосується або може стосуватися всіх аспектів діяльності органів публічної влади, а не лише «ключових аспектів політики держави», як на цьому наголошують вищеназвані автори.

Отже, на наше переконання, громадський контроль - це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів державної служби, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо.

На жаль, в Україні майже немає праць, присвячених громадському (соціальному або суспільному) контролю, а в тих, що існують, простежується неповне розуміння його суті та призначення, методів та форм. Прикладом

цього може бути праця Євтушенко М.С. У ній автор зазначає, що соціальний контроль «здійснюється за допомогою проведення специфічного соціологічного опитування населення» [18, с. 183]. На думку автора, опитування населення - єдиний приклад та шлях соціального контролю, що є неправильним.

До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю слід віднести [25, с. 32-33]:

- участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо);
- різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень;
- аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації;
- отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності;
- контроль через засоби масової інформації тощо.

Даний перелік технологій громадського контролю не є вичерпним, але він може бути застосований не лише щодо органів державної служби, а й до всіх органів публічної влади.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою якоїсь суттєвої відповідальності з боку органів влади, оскільки такий вид контролю має рекомендаційний характер. Винятком може бути лише ситуація, коли внаслідок громадського контролю знайдені факти порушень з боку органів влади чинного законодавства. У такому випадку така інформація може бути передана відповідним контролюючим державним структурам. Окремі науковці таку ситуацію відносять до основного

призначення громадського контролю - викривати порушення чинного законодавства з боку органів влади.

Контроль в органах державної служби - це система моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затраченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства самими органами органів державної служби. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів державної служби, як надання послуг населенню.

Таким чином, підсумовуючи вищесказане, можна відмітити, що адміністративний контроль у системі державного управління має велике значення, оскільки лише зараз починається його наукове осмислення, унаслідок чого приходить розуміння щодо необхідності його більш чіткого визначення, а головне його завдань, принципів, методів здійснення та наслідків. Адміністративний контроль у системі державного управління має базуватись на таких основних його ознаках: своєчасність, чіткість цілей та завдань, логічність та конкретність, прозорість, спрямованість на результат, орієнтованість не на пошук винних, а на конкретну допомогу (у разі відхилень від очікуваних або встановлених результатів) тощо. Контроль в органах державної служби полягає в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

1.2. Методи адміністративного контролю в системі публічного управління

Особлива роль у системі контролю належить контролю в органах державної служби, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення

та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами органів державної служби своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг [12, с. 125]. Як зазначають вітчизняні науковці, «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи органів державної служби Конституцією і законами України».

Як показало проведене вище дослідження, значна кількість науковців та практиків взагалі не розглядають контроль в органах державної служби як вид контролю, не говорячи вже про чітке визначення його форм, методів, принципів, завдань та критеріїв тощо. Отже, далі спробуємо дослідити та визначити ці основні складові контролю в діяльності органів державної служби України.

На окрему увагу заслуговує розгляд питань функціональних критеріїв контролю в органах державної служби в працях Губанова О. [13, с. 51], Жадана Т.А., Яценка С.О. [20], Чаплай І. В. [90, с. 155] та Рунової Н.О. [74, с. 52]. Колектив авторів наголошує на важливості контролю в органах державного управління та зазначає, що він може розглядатись як одна з основних сторін соціального призначення органів державної служби, як функція, як елемент управління, об'єктивно властивий усім органам органів державної служби, оскільки вся їх діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістом є управлінською, що передбачає прийняття управлінських рішень, організацію виконання та його контроль. Автор наголошує на тому, що «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи органів державної служби Конституцією і законами України [2, с. 468 - 469]. За визначенням науковця, контроль у в органах державного управління «являє собою систему спостереження, перевірки виконання та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій вимогам,

встановленим законами України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі рішенням органів державної служби» [2, с. 469].

Основні функції адміністративного контролю в органах державної служби наведено на рис. 1.1:

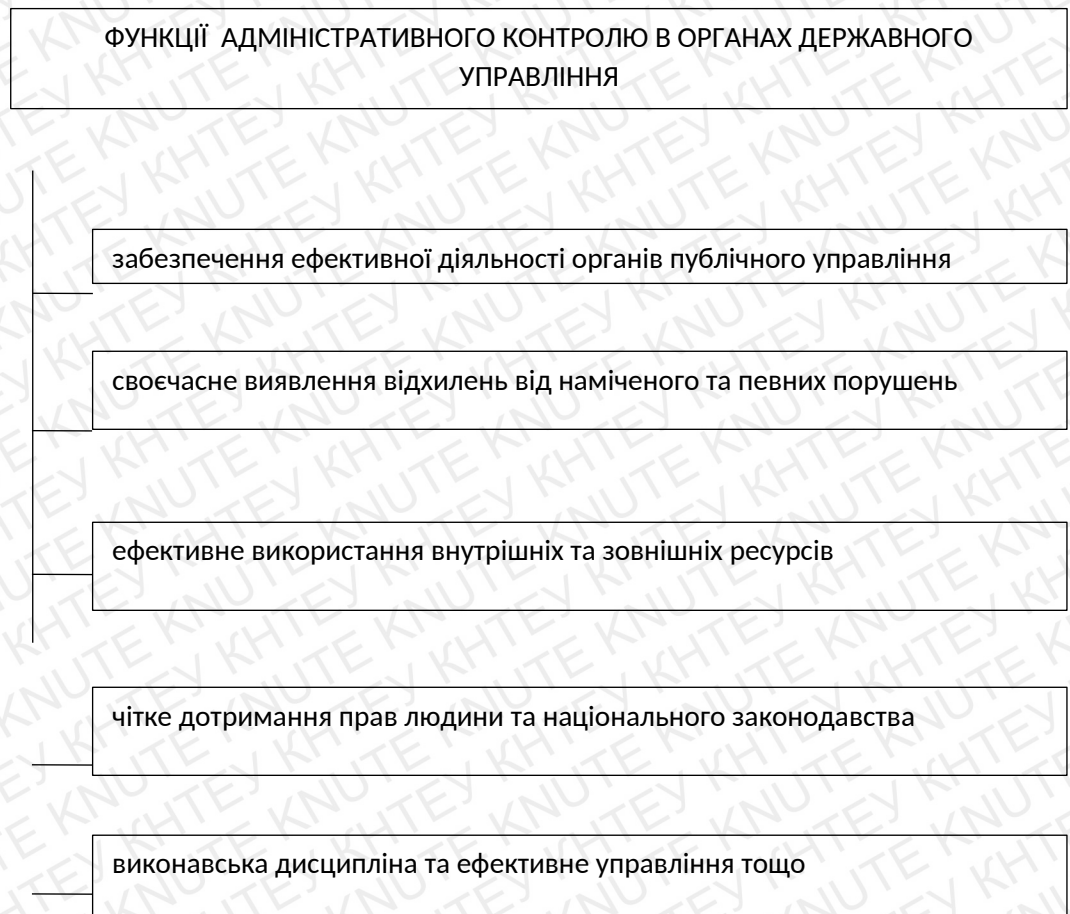


Рис. 1.1. Функції адміністративного контролю в органах державного управління

* складено на основі [3, 7, 18]

Функціональний зміст адміністративного контролю за діяльністю державних службовців полягає в контролі держави за функціонуванням свого апарату в усіх галузях і сферах державного управління. Тому важливим

аспектом ефективності контролю в органах публічної влади є його правильне планування та поетапне здійснення.

До суб'єктів контролю в системі органів державної служби автор відносить: територіальні громади, представницькі органи органів державної служби, сільського, селищного, міського голів, виконавчі органи відповідних рад, органи самоорганізації населення, зазначаючи, що «контроль у сфері органів державної служби характеризується множинністю суб'єктів його здійснення. При цьому, якщо для відповідних рад контроль може розглядатися як основна функція, яка відображає їх основне соціально-політичне призначення як представницьких органів державної служби, то для виконавчих органів контроль є лише функцією управління» [2, 18].

Основні методи адміністративного контролю в органах державної служби наведено на рис. 1.2 [45, 74, 89]:

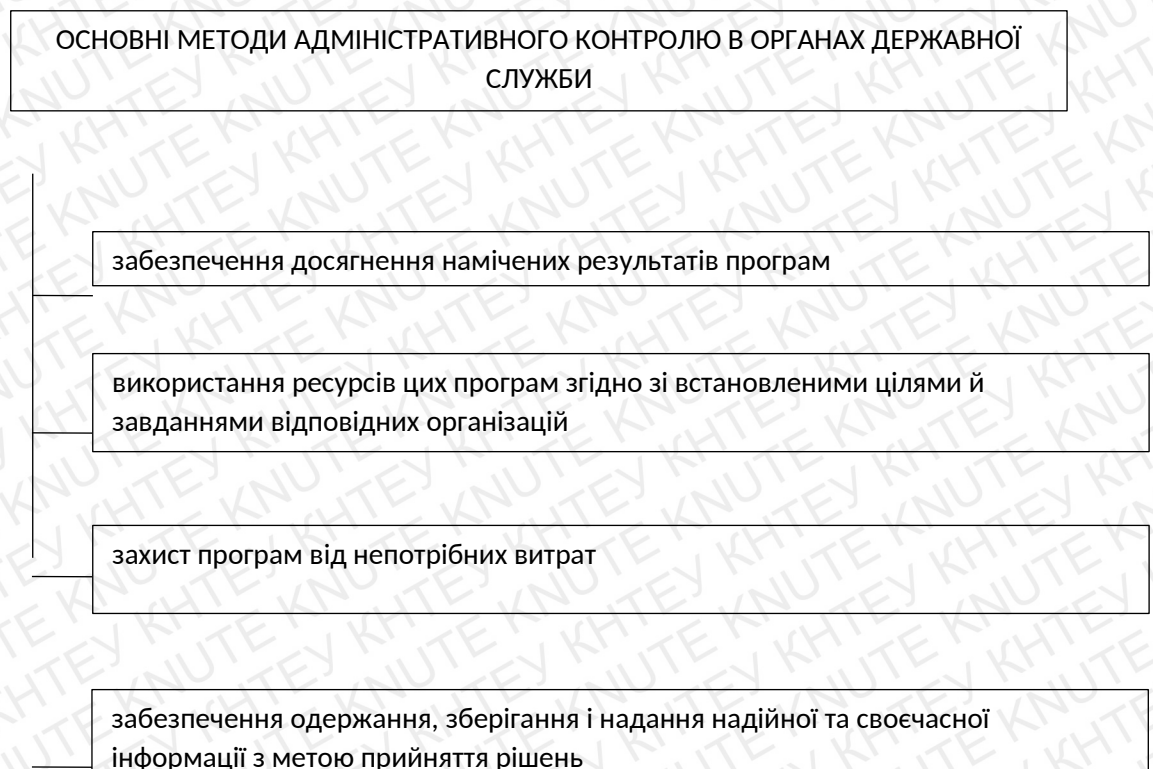


Рис. 1.2. Методи адміністративного контролю в органах державної служби

* складено на основі [45, 74, 89]

На наш погляд, адміністративний контроль в органах державної влади на місцевому рівні відрізняється від такого контролю в системі центрального апарату державного управління.

Основними методичними напрямками здійснення контролю в органах державної служби є [45, 74, 89]:

- забезпечення ефективної діяльності органу органів державної служби;
- своєчасне виявлення відхилень від наміченого та певних порушень;
- ефективне використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів;
- чітке дотримання прав людини та національного законодавства;
- виконавська дисципліна та ефективне управління тощо.

Важливим аспектом ефективності контролю в органах публічної влади та зокрема в органах державної служби є його правильне планування та поетапне здійснення. Отже, чітке визначення етапів проведення контролю вважається нами одним із важливих аспектів його успішності. На наше переконання, основними етапами здійснення контролю в системі органів державної служби є [7]:

- визначення необхідності контролю та встановлення чітких його цілей;
- визначення напрямів, сфер (об'єктів), що підлягатимуть контролю, а також критеріїв та показників, за якими контроль буде здійснюватись;
- визначення часу та місця проведення контролю;
- безпосередньо сам контроль за чіткими показниками та критеріями;
- порівняння результатів контролю зі встановленими цілями та очікуваними результатами;

- чітке визначення порушень та відхилень;
- визначення кроків щодо корегування діяльності в разі виявлення відхилень та порушень тощо.

Отже, адміністративний контроль у системі органів державної служби матиме велике значення в майбутньому, оскільки лише зараз починається його наукове осмислення, унаслідок чого приходить розуміння щодо необхідності його більш чіткого визначення, а головне його завдань, принципів, методів здійснення та наслідків. Адміністративний контроль у системі органів державної служби має базуватись на таких основних принципах: своєчасність, чіткість цілей та завдань, логічність та конкретність, прозорість, спрямованість на результат, орієнтованість не на пошук винних, а на конкретну допомогу (у разі відхилень від очікуваних або встановлених результатів) тощо.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Інституційно-організаційні передумови здійснення адміністративного контролю в органах державної влади

Інституційно-організаційні передумови здійснення адміністративного контролю в органах державної влади передбачають визначення основних державних органів, які уповноважені здійснювати функції адміністративного контролю в Україні та механізму їх правового забезпечення. Варто відмітити, що специфіка організаційної моделі адміністративного контролю за діяльністю органів державної служби передбачає наявність двох рівнів контролю: зовнішнього та внутрішнього. Складові організаційно-

інформаційного забезпечення адміністративного контролю в органах державної служби в Україні наведені на рис. 2.2.



Рис. 2.1. Складові організаційно-інформаційного забезпечення адміністративного контролю в органах державної служби

*складено на основі [28, 32, 45, 74]

Процеси зовнішнього адміністративного контролю в органах державної служби мають на меті проведення моніторингу виконання завдань та використання ресурсної бази їх функціонування та коригування політики їх розвитку. Організація процедур внутрішнього контролю спрямована передусім на виявлення та усунення недоліків у трудовій дисципліні, організації документообороту, механізмі внутрішніх комунікацій. Визначене коло завдань адміністративного контролю дозволяє досягти певних пропорцій у залученні та використанні ресурсів зі сторони органів державної влади. Також, організація процедур контролю забезпечує дотримання усіх вимог до здійснення внутрішніх регламентів роботи державних органів, що дозволяє мінімізувати кількість порушень.

Надалі варто розглянути об'єкти та предмети адміністративного контролю в органах державної влади. Об'єкти адміністративного контролю

наведено на рис. 2.2.

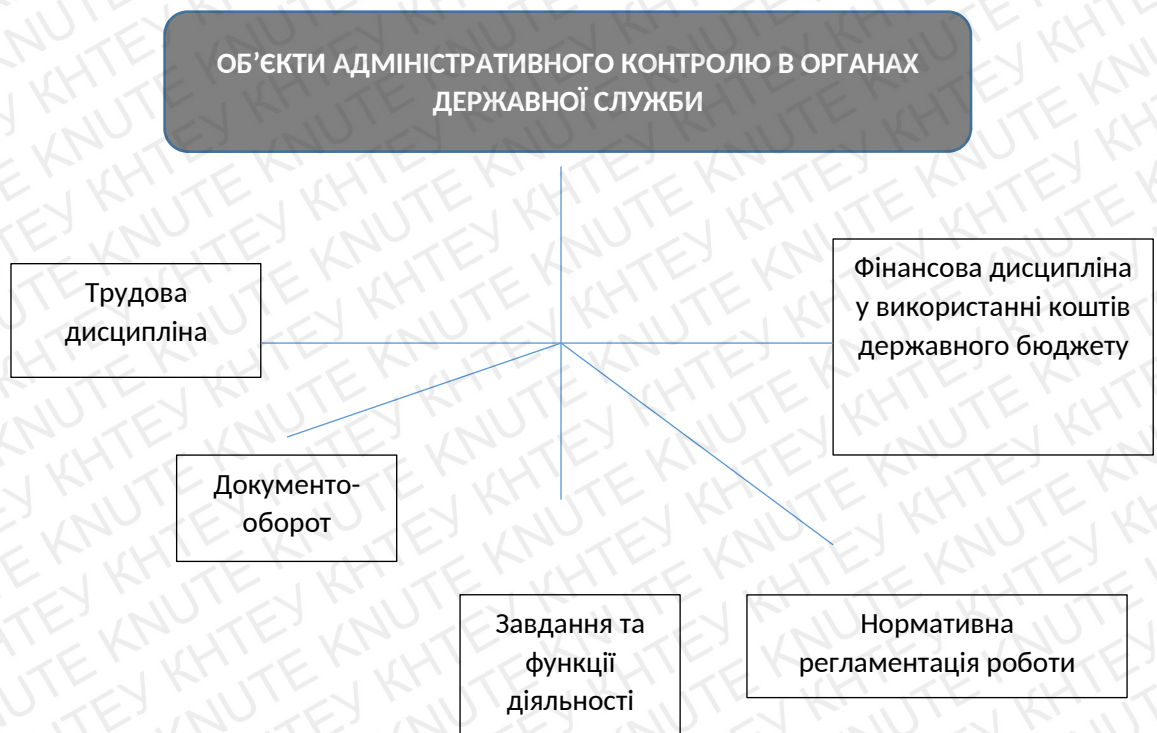


Рис. 2.2. Об'єкти адміністративного контролю в органах державної служби

*складено на основі [28, 32, 45, 74]

У процесі формування організаційно-інформаційної моделі адміністративного контролю в органах державної служби варто звернути увагу, в першу чергу, на об'єкти контролю проведення контролю. До складу основних об'єктів адміністративного контролю можемо віднести наступні: трудова дисципліна та розпорядок, документооборот, поставлення завдання та визначені функції, нормативно-правове забезпечення роботи, фінансова дисципліна у використанні коштів державного бюджету, тощо.

У процесі проведення контрольних процедур щодо діяльності органів державної влади варто приділяти увагу вивченню особливостей формування відношень між окремими працівниками в межах підрозділів, між окремими підрозділами. При визначенні суб'єктів адміністративного контролю в органах державної влади варто звернути увагу на основні види контролю, в

рамках яких визначається коло всіх суб'єктів проведення контрольних процедур (Додаток А).

Так, в межах організації адміністративного контролю в органах державної влади у сфері регулювання процесів використання ресурсної бази їх розвитку відповідними компетентними органами (Державною казначейською та аудиторською службами, парламентом в особі ВРУ, КМУ, Рахунковою палатою) здійснюється моніторинг виконання бюджетного законодавства упродовж бюджетного процесу.

Відповідно до своїх компетенцій спеціальний зовнішній контроль здійснюють Державна фіскальна служба, Пенсійний фонд та Фонд державного майна. Очевидно, що за такої кількості зовнішніх користувачів релевантної інформації ймовірні ризики неузгодженості, дублювання функціональних характеристик контрольних процедур та суперечливості отриманої інформації в результаті їх ініціювання.

Кабінетом Міністрів України було затверджено нормативний документ, що оновлює регламенти процедур контролю за діяльністю державних органів - «Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів». Також було удосконалено і внесено зміни до документу «Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (постанова від 12.12.2018 р. № 1062).

Як зазначено на Урядовому порталі, відповідною постановою визначено єдині підходи до організації адміністративного контролю в органах державної служби (рис. 2.3).

Напрямки організації адміністративного контролю в органах державної служби України

визначення основних складових системи внутрішнього контролю;

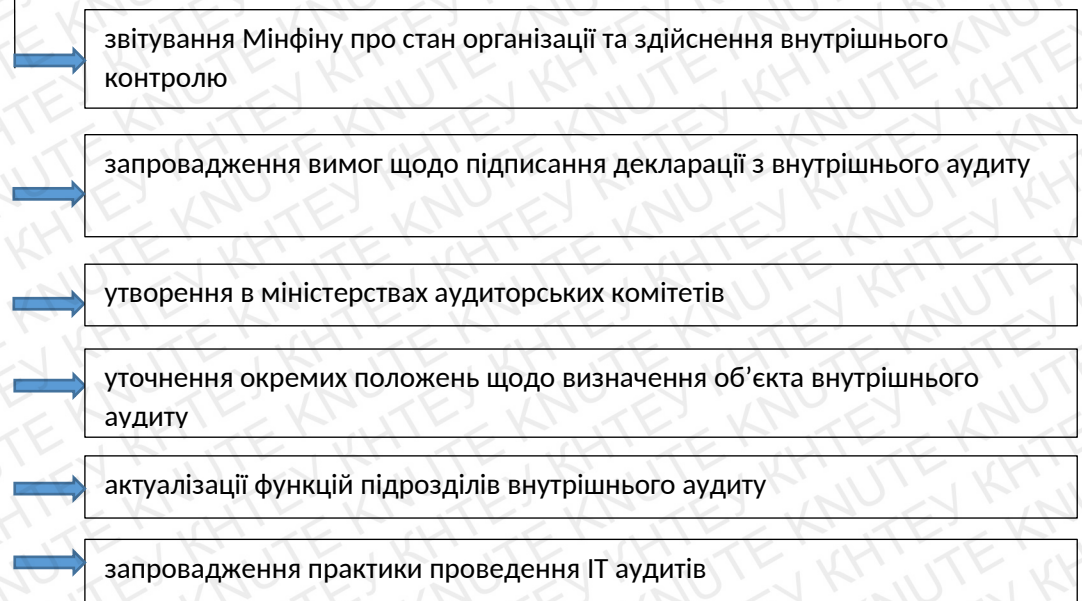


Рис. 2.3. Напрямки організації адміністративного контролю в органах державної служби України

*складено на основі: [80]

Важливо також звернути увагу на те, що крім зовнішнього контролю у сфері функціонування органів державної влади, який забезпечується органами, перелік яких було наведено у Додатку А, також важливу роль відіграє внутрішній контроль. Основою внутрішнього контролю в органах державної влади є відповідальність керівника відповідної державної установи за управління та роботу в цілому (управлінська відповідальність та підзвітність), до основних завдань якого належить планування та організація діяльності, формування адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за здійсненням внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі управління будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. Обов'язковим завданням керівника є також звітування про свої дії та результати діяльності очолюваної ним установи, в тому числі про функціонування внутрішнього контролю.

Працівники і керівники органів державної влади також відповідальні та підзвітні за виконання покладених на них завдань та обов'язків відповідно до актів законодавства, що регулюють питання внутрішнього розпорядку та регламенту роботи державних органів, упорядкування структури апарату, чисельності працівників, оплати праці, управління персоналом, документообігу, планування, управління ризиками, звітування та з інших питань, пов'язаних із функціонуванням управління.

Управлінська відповідальність та підзвітність керівників підрозділів державних установ ґрунтується на вимогах законодавства і стосується всієї діяльності управління. Перелік функцій адміністративного контролю керівництва органів державної влади наведено у Додатку Б.

Організація внутрішнього адміністративного контролю в органі державної влади здійснюється в межах, що не суперечать законодавству України, зокрема рекомендований Європейською Комісією Посібник зі стандартів внутрішнього контролю для державного сектору, розроблений Комітетом з внутрішнього контролю Міжнародної організації вищих контролюючих органів (INTOSAI) [94].

Важливо звернути увагу на нормативно-правові документи у сфері організації адміністративного контролю в органах державної влади наведено нижче у табл. 2.1.

Основний Закон України – Конституція, закріплює загальні конституційно-правові засади здійснення адміністративного контролю в вищих органах законодавчої, виконавчої та судової влади [31]. Так, зокрема відповідно до ст. 85 п. 13 Конституції України визначено контрольні функції Верховної Ради України (надалі ВРУ) по відношенню до організації бюджетного процесу, діяльності Кабінету Міністрів України (надалі КМУ), організацію парламентського контролю. Зокрема, контрольні функції у сфері перерозподілу фінансових ресурсів держави, під егідою ВРУ здійснює Рахункова Палата України [31].

Таблиця 2.1

Нормативно-правові документи у сфері організації адміністративного контролю в органах державної влади

№	Назва нормативного документу	Зміст нормативного акту
1	Конституція України [31]	закріплює загальні конституційно-правові засади здійснення адміністративного контролю в органах законодавчої, виконавчої та судової влади
2	Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [59]	визначає правові та організаційні засади здійснення нагляду (контролю) у сфері діяльності, повноваження органів нагляду (контролю), їх посадових обов'язки та відповідальності за виконання нагляду (контролю).
3	Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII [60]	визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (підняття рівня моральності владних діячів) та утворення спеціальних органів для здійснення очищення влади
4	Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [52]	визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок превентивних антикорупційних заходів, правила щодо усунення наслідків правопорушень.

Відповідно до ст. 107 Рада національної безпеки і оборони України (надалі РНБО) здійснює контроль органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки.

Згідно ст. 118 Конституції України КМУ здійснює контроль діяльності голів місцевих державних адміністрацій. У свою чергу місцеві державні адміністрації контролюються в певній частині повноважень органам обласного та місцевого самоуправління [31].

Варто звернути увагу на Закон України «Про місцеві державні адміністрації» з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На перший погляд, зважаючи на структуру нормативного документу та викладені у ньому положення, підрозділ контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що проводить контрольні заходи. Але з аналізу Типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату випливає, що до повноважень цього підрозділу не належить контроль за реалізацією державних делегованих повноважень. Функція контролю за такими повноваженнями для її ефективного здійснення повинна бути розмежована у повноваженнях галузевих структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: відділів і управлінь, тому що вони є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях [57].

З точки зору стратегічних орієнтирів формування механізму державної влади значну роль відіграє Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII. У даному нормативному документі визначено основні засади організації процедури очищення влади з системи державних органів. Закон встановлює принципи очищення влади, терміни дії обмежень щодо можливостей здійснювати професійну діяльність в органах державної влади, перелік посад, відповідно до яких здійснюється дія закону. На наш погляд, важливість наведеного нормативного документу для здійснення адміністративного контролю в органах державної служби полягає насамперед у формуванні певної політичної їх структури, орієнтованої на подолання наслідків корупції та зловживань владою у попередні роки [60].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII встановлює ряд термінів та процедур, які стосуються моніторингу та державного нагляду за виконанням антикорупційних заходів, впровадження в систему управління органами державної влади принципів транспарентності, неупередженості та справедливості в процесі виконання ними своїх основних

функцій. Закон закріплює перелік основних суб'єктів, які мають здійснювати контроль за виконанням антикорупційного законодавства, діяльністю органів державної влади на предмет виявлення фактів зловживань службовим становищем, переслідування корисливих інтересів при вирішенні певних соціально-економічних, культурних, релігійних питань.

Отже, у даному питанні було розглянуто основні передумови організації адміністративного контролю в органах державної влади. Окреслено основні організаційні засади формування системи адміністративного контролю, зокрема його суб'єктів, об'єктів та завдань контролю. Організація процедур адміністративного контролю спрямована передусім на виявлення та усунення недоліків у діяльності органів державної влади. Процеси зовнішнього адміністративного контролю в органах державної служби мають на меті проведення моніторингу виконання завдань та використання ресурсної бази їх функціонування та коригування політики їх розвитку. Такі нормативні документи як Закон України «Про державну службу», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначають основоположні напрямки у розвитку передумов для забезпечення розвитку функцій адміністративного контролю в органах державної влади. Важливою передумовою впровадження і розвитку функцій адміністративного контролю в органах державної служби є реформування державної служби. Організація процедур внутрішнього контролю спрямована передусім на виявлення та усунення недоліків у трудовій дисципліні, організації документообороту, механізмі внутрішніх комунікацій. Визначене коло завдань адміністративного контролю дозволяє досягти певних пропорцій у залученні та використанні ресурсів зі сторони органів державної влади. Також, організація процедур контролю забезпечує дотримання усіх вимог до здійснення внутрішніх регламентів роботи державних органів, що дозволяє мінімізувати кількість порушень.

2.2. Аналіз особливостей адміністративного контролю в органах державної служби України

У даному питанні пропонуємо використати проектний підхід, відповідно до якого варто здійснити аналіз особливостей адміністративного контролю в на прикладі конкретного органу державної служби. Тому визначимо специфіку організації адміністративного контролю органу державної влади «Деснянська РДА». Порядок виконання процедур планування перевірки діяльності органу державної служби, зокрема в частині використання бюджетних коштів, наведено на рис. 2.4.

Порядок виконання процедур планування контролю за роботою Деснянської РДА	
Етап 1. Ознайомлення з діяльністю державної установи, збір інформації про показники роботи	Завданням першого етапу є детальне ознайомлення з особливостями діяльності бюджетної установи, системи її бухгалтерського обліку, фінансової звітності і внутрішньогосподарського фінансового контролю, здійснення оцінки ризиків та підготовка програми проведення процедур фінансового контролю
Етап 2. Оцінка існуючого середовища суб'єкта контролю	На середовище установи, відносно якої здійснюється організація процедур контролю, впливають внутрішні і зовнішні чинники. До внутрішніх чинників відносяться: система управління, кадрова політика, система обліку і внутрішньогосподарського контролю, процедури використання фінансових ресурсів. До зовнішніх чинників можна віднести такі сфери: економічну,
Етап 3. Розробка загального плану і програми контролю	План відображає перелік робіт на основних етапах адміністративного контролю, а програма - конкретні процедури перевірки об'єктів контролю. Важливим є коригування і внесення змін та доповнень до плану і програми перевірки
Етап 4. Безпосереднє проведення перевірки	Даний етап передбачає безпосередню реалізацію контрольних процедур

Рис. 2.4. Основні етапи організації адміністративного контролю органу державної служби «Деснянська РДА»

Організація проведення першого етапу процедури адміністративного контролю передбачає збір необхідної інформації щодо специфіки функціонування відповідного органу державної служби. На даному етапі здійснюється вивчення структури органу державної служби, особливостей його процесу управління, характеристика діючої системи документообороту, порядок складання та подання регламентованої звітності, виявлення зон ризиків. У процесі підготовки до здійснення перевірки діяльності органу державної служби в межах процедур адміністративного контролю необхідно здійснити наступні кроки:

- ідентифікувати основні чинники, що можуть спричинити ризики порушень у трудовій та фінансовій дисципліні;
- провести оцінювання ризиків контролю;
- на основі підсумків та результатів від реалізації перших двох кроків здійснити формування програми організації перевірки.

Важливо також розкрити найбільш суттєві фактори ризику щодо здійснення діяльності органу державної служби «Деснянська РДА» (рис. 2.5):

Суттєві фактори ризику щодо здійснення діяльності «Деснянська РДА»

зміни, внесені до нормативно-правових актів, якими встановлюються додаткові регламенти, необхідні для здійснення діяльності установи

зміни схемних посадових окладів чи порядку розрахунку конкретних видів нарахувань заробітної плати

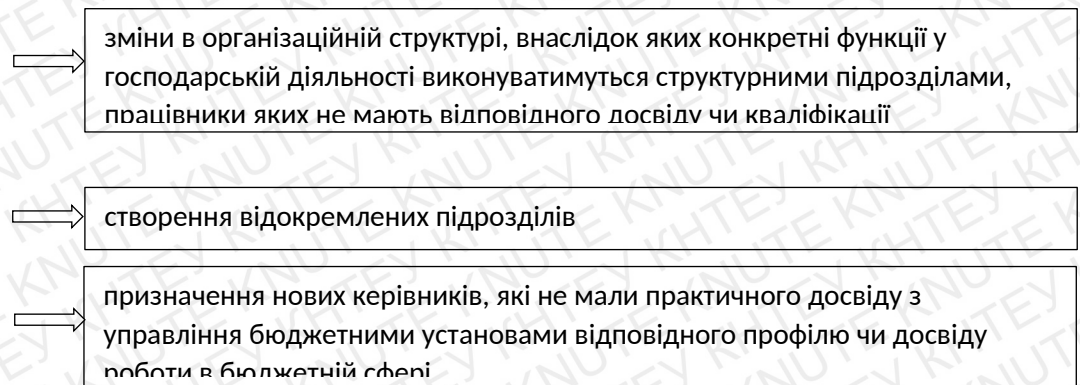


Рис. 2.5. Найбільш суттєві фактори ризику щодо функціонування органу державної служби «Деснянська РДА»

Важливою складовою процесу адміністративного контролю є складання програми перевірки установи, на основі чого роблять відповідні висновки про можливі порушення у системі документообороту, трудовому розпорядку та у фінансовій дисципліні органу державної служби. В сучасних умовах на цьому етапі часто практикується складання спеціального документу «перехресний контроль», зразок якого по відношенню до досліджуваного органу державної служби «Деснянська РДА» складено у Додатку В.

Даний документ використовується керівництвом установи для визначення рівня внутрішніх ризиків трудової та бюджетної дисципліни. Регламентація використання даного документу здійснюється на основі внутрішніх положень щодо здійснення діяльності установи.

Під час організації та функціонування внутрішнього контролю забезпечується управлінська відповідальність та підзвітність керівника та працівників установи, яка ґрунтується на вимогах законодавства і стосується всієї діяльності установи.

Керівник установи відповідальний та підзвітний за належне управління та розвиток установи; досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи; забезпечення

законного, економного, ефективного, результативного і прозорого управління бюджетними коштами, об'єктами державної власності та іншими ресурсами; організацію та здійснення в установі внутрішнього контролю (у тому числі формування відповідної структури внутрішнього контролю, нагляд за здійсненням внутрішнього контролю та управління ризиками).

У встановленому законодавством порядку керівник установи звітує про ефективність та результативність діяльності установи, досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, у тому числі про здійснення внутрішнього контролю. Керівник установи забезпечує чіткий розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності між заступниками керівника установи, керівниками нижчого рівня та працівниками установи.

Керівники структурних підрозділів та працівники установи відповідальні та підзвітні за виконання покладених на них завдань та обов'язків відповідно до актів законодавства та внутрішніх документів установи.

Внутрішніми документами установи повинні бути врегульовані такі питання щодо:

1) внутрішнього середовища, а саме:

- встановлення мети (місії) та стратегічних цілей діяльності установи;
- визначення організаційної структури, повноважень, відповідальності та підзвітності керівництва та працівників установи;
- відповідальності і контролю керівництва за дотриманням законодавства, бюджетної дисципліни та внутрішніх порядків і процедур установи;
- встановлення переліку завдань та функцій, їх розподіл та закріплення за виконавцями (співвиконавцями);
- планування діяльності;

-забезпечення додержання працівниками вимог законодавства у сфері запобігання і виявлення корупції, правил етичної поведінки;

-складення та подання звітності про результати діяльності (порядки запровадження управлінської відповідальності та підзвітності, включаючи показники, досягнуті під час виконання поставлених завдань та заходів, рівні, форми та строки звітування);

2) управління ризиками, а саме:

-визначення відповідальних посадових осіб за здійснення координації управління ризиками;

-здійснення ідентифікації ризиків в установі та у кожному структурному підрозділі;

-визначення порядку та підходів до оцінювання ідентифікованих ризиків за ймовірністю їх виникнення та суттєвістю впливу на здатність установи виконувати визначені актами законодавства завдання і функції для досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей діяльності установи;

-обрання способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики (зменшення, прийняття, розділення чи уникнення);

-визначення порядку інформування керівництва установи про проведену оцінку ризиків, ризикові сфери діяльності установи для прийняття рішення щодо вжиття заходів контролю;

-встановлення періодичності здійснення перегляду ідентифікованих та оцінених ризиків для виявлення нових та таких, що зазнали змін;

-документування управління ризиками;

3) здійснення заходів контролю, а саме:

-встановлення процедур авторизації та підтвердження (зокрема, отримання дозволу відповідальних посадових осіб на виконання операцій шляхом візування, погодження, затвердження документів);

-розмежування обов'язків між працівниками для зниження ризиків допущення помилок чи протиправних дій та своєчасного виявлення таких дій;

-здійснення контролю за доступом до матеріальних і нематеріальних ресурсів, облікових записів тощо;

-забезпечення захисту інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;

-визначення правил і вимог до здійснення операцій та контролю за законністю їх виконання;

-проведення звірок облікових даних з фактичними;

-проведення оцінки загальних результатів діяльності установи;

-здійснення систематичного перегляду роботи кожного працівника установи для визначення якості виконання поставлених завдань;

-організації контролю за виконанням документів;

Важливо також визначити процедури, що являють собою алгоритм перевірки звітності органу державної служби. Саме звітність виступає базовим документом, що містить інформацію про обсяги використаних фінансових ресурсів. Характеристику алгоритму перевірки звітності органу державної служби «Деснянська РДА» наведено у Додатку Г.

Для формування документарного забезпечення процедур адміністративного контролю органу державної служби необхідним є також формування списку спеціальних робочих документів контролера (чек-лист). Даний документ доцільно використовувати також як інструмент внутрішнього контролю. Зразок такого документу наведено у Додатку Д.

Таким чином, у даному питанні було визначено основні особливості організації процедур адміністративного контролю в державному органі «Деснянська РДА». Організація проведення першого етапу процедури адміністративного контролю передбачає збір необхідної інформації щодо специфіки функціонування відповідного органу державної служби. У ході організації адміністративного контролю в «Деснянській РДА» здійснюється вивчення структури органу державної служби, особливостей його документообороту, кадрового забезпечення, характеристика діючої системи обліку, порядок складання та подання регламентованої звітності, виявлення зон ризиків. Розглянуто приклади процедур та документів, які можна використовувати державним органом у процесі здійснення функцій адміністративного контролю.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративного контролю в системі державної служби та можливості його використання в Україні

Проблематика організації адміністративного контролю в системі державної служби є характерною для багатьох країн світу. За таких умов актуальним виявляється необхідність дослідження досвіду здійснення контролю в державному управлінні в зарубіжних країнах.

З метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці зарубіжних країн у 1953 р. створено неурядову організацію - Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI), до якої входять контрольні органи 130 держав світу. Відповідно до програми діяльності цієї організації проводяться семінари, конференції, обмін стажистами. У межах INTOSAI функціонує Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка і перепідготовка контролерів [94].

Фундаментальні засади забезпечення адміністративного контролю в органах державної служби зарубіжних країн закріплено у відповідних законах. Адміністративний контроль в системі органів публічного управління країн Європейського Союзу здійснюється переважно спеціальними структурними підрозділами відповідних державних органів [9, с. 62].

Проте, у таких країнах як Франція [13, с. 51], Португалія, в системі органів державної влади взагалі відсутній окремий орган, який займався б виключно питаннями контролю за виконанням урядових рішень. Слід зазначити, що немає центрального органу з питань контролю і в Данії, де контролювати діяльність системи виконавчої влади зобов'язано

уповноваженого з прав людини. У Нідерландах функцію контролю за своєчасним виконання рішень Уряду здійснює Міністерство із загальних справ [13, с. 51].

Контроль за дотриманням виконавською владою законодавства країни, насамперед, з бюджетно-фінансових питань у Фінляндії здійснюють дві незалежні контролюючі структури - Парламентські державні аудитори та Офіс державного аудиту [13, с. 51].

Організацію адміністративного контролю в органах державної служби Румунії здійснює Національна адміністрація контролю як центральний орган виконавчої влади, що знаходиться у підпорядкуванні уряду країни [13, с. 51].

У Сполучених Штатах Америки функцію адміністративного контролю в органах державної служби здійснює Головне контрольне управління Конгресу США [35]. В Японії координацію контрольних функцій у адміністративній і фінансовій сферах покладено на Секретаріат Кабінету Міністрів Японії. У Китаї питання організації державного контролю в системі органів виконавчої влади покладено на Міністерство контролю, яке його здійснює за діяльністю міністерств і відомств Державної Ради, державних службовців [35].

В інших країнах зазначені питання координують: Офіс адміністративних справ в Королівстві Швеція; Офіс Комісара з етичних питань в Канаді; Урядове контрольне відомство Угорщини; Вище контрольне управління в Словацькій Республіці; Верховний Державний аудит в Албанії; Головне управління державної служби в Чеській Республіці; Контрольні збори в Грецькій Республіці; Служба контролю Кіпру [35].

Таким чином, незважаючи на деякі спільні риси у сфері адміністративного контролю в системі органів державної служби різних країн, їх досвід і специфіка контролю є досить різними. Наведений аналіз дає

можливість поділити організацію адміністративного контролю в системі органів виконавчої влади зарубіжних країн на держави, де:

- контролюючі органи мають статус гілки влади;
- органи контролю є вищими органами влади;
- питання державного контролю покладено на спеціальні органи;
- питання державного контролю покладено на незалежні від Центральних органів виконавчої влади підрозділи;
- питання державного контролю покладено на підрозділи з контролем при органах державної служби та місцевого самоврядування;
- питання державного контролю покладено на підрозділи з контролем в Міністерствах;
- існує тільки фінансовий контроль та контроль за бюджетом;
- питання контролю покладаються на державних службовців через виконання ними своїх службових обов'язків у відповідності до певних законів.

Розглянемо практику організації адміністративного контролю в органах державної служби окремих країн. У зв'язку з необхідністю гармонізації законодавства в цій сфері та відповідно до вимог Європейського Союзу, Урядом Угорської Республіки прийнято Постанову про внутрішній контроль органів бюджетного забезпечення, який регулює здійснення аудиту бюджетних установ, визначає незалежний статус контролера. Зауважимо, що експерти вважають, що внутрішній контроль зможе ефективно замінити звичний ревізорський контроль .

Генеральне управління державної служби Чеської Республіки уповноважене здійснювати в органах державної влади контроль виконання службових обов'язків, відносин, які складаються між державними службовцями. Вищий контрольний комітет Чеської Республіки є незалежним

від Парламенту та Уряду країни, його керівника призначає Президент держави на пропозицію Палати депутатів Парламенту. Вищий контрольний комітет здійснює контроль за використанням державного майна, виконанням доходних і видаткових статей державного бюджету, а також контроль за видатками Чеського Національного Банку на придбання майна та на його поточну діяльність [41].

Внутрішній контроль в Бельгії включає в себе систему заходів, які здійснюються керівними комітетами федеральних державних служб, з метою забезпечення досягнення економного використання наявних ресурсів, управління ризиками, дотримання законодавчих норм, загальної політики, відповідних програм урядової діяльності, внутрішніх процедур, попередження зловживань на службі. Голова Керівного комітету федеральної державної служби є головною посадовою особою, відповідальною за функціонування системи внутрішнього контролю. Служба внутрішнього аудиту займається аналізом ефективності системи управління, включно з управлінням персоналом, напрямків її діяльності, виявляє недоліки та формує пропозиції щодо їх усунення. Служби аудиту є незалежними структурами і процедура підбору кадрів для роботи в цій службі відбувається без участі керівництва органу виконавчої влади, в рамках якої функціонує ця структура [68, с. 71].

Система адміністративного контролю в органах державної служби Австрії організована за вертикальним принципом, тобто міністр контролює діяльність усіх нижчестоящих органів. Подібна структура влади - в ділових відносинах між міністрами й керівниками земельного уряду. Такий підхід обумовлений тим, що федеральний міністр особисто відповідає перед Національною Радою за все, що діється в межах компетенції його міністерства та підпорядкованих йому офісів. Звернемо увагу на те, що відповідальність австрійських державних службовців за порушення виконавської дисципліни визначена законом "Про державну службу", яким

застосовуються такі види покарань: догана; грошовий штраф в обсязі не більше половини місячного окладу, за винятком допомоги на дітей; грошовий штраф в обсязі не більше п'яти місячних окладів, за винятком, знову ж таки, допомоги на дітей; звільнення [45, с. 12-13].

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії контроль у системі органів виконавчої влади регламентується Кодексом про державну службу, який являє собою зібрання норм щодо прав, обов'язків та відповідальності державних службовців. У країні функціонує незалежний від органів виконавчої влади інститут Уповноважених державної служби, які покликані забезпечити справедливі умови прийняття та просування по службі державних службовців на відкритій конкурсній основі, ревізують політику і практику працевлаштування у міністерствах та урядових агентствах [68, с. 70-71].

Усвідомлення суб'єктами владних повноважень можливості/обов'язку оприлюднення результатів їхньої діяльності створює додаткову систему стимулів більш відповідального ставлення до службових обов'язків, а отже й більш ефективну роботу органу загалом. На окрему увагу заслуговує той факт, що максимально широке оприлюднення інформації також може розглядатись як окремий запобіжник корупційних проявів чи інших способів зловживання правами, законними інтересами чи повноваженнями. Нарешті, широке оприлюднення інформації запобігає елементам як внутрішньо-організаційної, так і суспільної недовіри до органів чи посадових осіб, що приймають рішення, посилює довіру громадськості до органів державної влади і як глобальний наслідок - підтверджує легітимність органів публічної влади загалом [25].

Контроль за службовою дисципліною в системі органів виконавчої влади Канади здійснюється через вищий законодавчий орган країни, рішення якого поширюються на самих депутатів, до числа яких належать всі без винятку члени урядового Кабінету. Реалізація відповідних контрольних

функцій забезпечується офісом Комісара з етичних питань, який відповідає за неухильне дотримання членами парламенту положень Кодексу поведінки парламентарів та інших актів чинного законодавства у цій сфері. Прозорість, підзвітність та відповідальність на всіх рівнях влади Канади створили передумови для високих моральних стандартів, що зумовлює відповідну поведінку державних службовців [79, с. 284].

Наведене вище дозволяє визначити такі ознаки інституту контролю в зарубіжних країнах. Контроль в державному управлінні є: обов'язковим елементом правової держави, гарантом верховенства права; невід'ємним елементом механізмів поділу влади, противаг і стримувань; засобом виявлення й подолання в державі міжінституційних суперечностей та неузгодженостей; механізмом захисту особи від зловживання владними повноваженнями; проявом влади народу безпосередньо та засобом забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина.

Результати діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування вирішальною мірою залежать від людей, керівних кадрів різних рівнів, державних службовців. А тому в управлінській діяльності особливої ваги набувають питання здійснення контролю у кадровій роботі органів управління. Виділяють два напрями такого контролю: безпосередньо за діяльністю державних службовців; за станом роботи з кадрами і кадровим резервом в органах влади нижчого рівня.

Підконтрольність органів влади народу являється невід'ємною цінністю демократичної форми організації суспільства. Досвід розвинених країн світу свідчить, що зміни законодавства через покращення ставлення до виконання службових обов'язків, підвищення свідомості та відповідальності державних службовців за виконавську дисципліну суттєво впливають на рівень виконання нормативно-правових актів.

У згаданому контексті необхідно відзначити, що для систем європейського зразка є характерним:

- чітке конституційне визначення та організаційно-функціональна незалежність від суб'єктів державної влади;
- наявність організаційно-координаційних центрів діяльності всіх контролюючих органів, заходи яких уживаються не тільки за напрямками правильності ведення рахунків, цільовим використанням державних ресурсів, а й за напрямками економічної ефективності, рентабельності системи економіки та внутрішнього управління;
- наявність активних учасників, які здійснюють нагляд і контроль за цільовим та ефективним використання публічних ресурсів, і якими виступають не лише державні контролюючі органи, а й комерційні аудиторські компанії, аналітичні центри, громадські об'єднання, активісти, ЗМІ, правоохоронці та ін.

Таким чином, ґрунтуючись на вищевикладеному, а також враховуючи специфіку європейської системи адміністративного контролю в системі державної служби, базуючись на кращих світових практиках у досліджуваній сфері, важливими напрямками удосконалення адміністративного контролю в Україні можна визначити наступні:

- 1) формування та оптимізації прозорості і незалежності у політичному плані системи органів державного та публічного контролю (на різних рівнях – загальнонаціональному, регіональному, місцевому, тощо), відповідного до європейських стандартів механізму здійснення процедур адміністративного контролю (врахування усіх принципів контролю, які містяться у законодавстві країн ЄС;
- 2) активне залучення до процесу створення системи публічного адміністративного контролю інститутів громадянського суспільства - ЗМІ, професійного експертного середовища (у тому числі й міжнародних), громадських організацій, окремих громадян та ін.;

- 3) проведення обов'язкової гармонізації вітчизняної законодавчої бази та практики їх використання, відповідних прав і обов'язків до вимог законодавства країн ЄС;
- 4) впровадження міжнародних стандартів у практику формування системи публічного адміністрування бюджетних органів державної служби та, відповідно до цього, адаптація системи адміністративного контролю контролю в Україні до перевірок звітності, складеної за міжнародними стандартами;
- 5) вироблення практичної термінології у сфері адміністративного контролю, що має застосовуватися в нормативні та регламентуючій документації у сфері діяльності органів публічного управління в Україні.

3.2. Пропозиції удосконалення адміністративного контролю в системі державної служби

Удосконалення моделі адміністративного контролю в системі державної служби з боку держави за оптимальним та результативним виконанням державною службою своїх функцій, формуванням та розпорядженням зі сторони державних організацій власними ресурсами, отримує значної ваги з огляду на те, що динаміка порушень та зловживань у сфері державного управління є досить значною попри проведені реформи. Для прикладу, показники динаміки виявлення порушень за результатами контрольних заходів Держаудитслужбою протягом 2014-2018 рр. наведено у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

**Динаміка виявлення порушень за результатами контрольних заходів
протягом 2014-2018 рр., грн**

Показники	Роки				
	2014	2015	2016	2017	2018
1. Недоотримано фінансових ресурсів	1519165,2	813605,11	1276035,7	252942,53	192049,6
2. Проведено витрат з порушенням законодавства	3888575	2914252,16	2413142,49	737320,25	579917,3
2.1. Нецільові витрати державних ресурсів	261169,7	112397,91	128689,92	96448,03	66147,6
2.2. Незаконні витрати	3024132,7	2486291,63	2067988,3	620644,32	310209,8

Дані табл. 3.1 вказують на скорочення загальних сум порушень у державному секторі економіки, проте наведені факти фінансових порушень залишаються небезпечними для економічної безпеки держави. Впровадження заходів щодо підвищення ефективності контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства має здійснюватися шляхом продовження удосконалення процедур фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства та запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення контролюючими органами їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень.

Доцільним в ефективній економії бюджетних коштів є посилення боротьби з порушеннями в державному секторі, що потребує удосконалення організаційно-методичного механізму діяльності органів державного фінансового контролю. Обсяги контрольних заходів надто значні, а схеми зловживань державними ресурсами постійно змінюються й удосконалюються.

Алгоритм функціонування системи адміністративного контролю в Україні упродовж значного часу є низькоефективним, досить складним та потребує своєї оптимізації. Логіка функціонування окремих інституцій, які здійснюють визначені у законодавстві функції адміністративного контролю за діяльністю органів державної служби, досить суттєво відстає від європейської моделі та стандартних світових практик. Також ситуація ускладнюється тим, що як самі процеси, так і результати здійснення адміністративного контролю знаходяться поза зоною ефективного публічного адміністрування, що зумовлює колосальні збитки для економіки держави. Наприклад, за інформацією Національного антикорупційного комітету, “лише через корупційні обгородки у сфері державних закупівель від 10 до 15% державного бюджету осідають у кишенях чиновників [21].

До основних причинно-наслідкових зв'язків у системі адміністративного контролю в Україні, які зумовили провал реформаційних проектів, загрозливе зростання тіньової економіки, активізували корупційні процеси тощо, слід віднести:

- відсутність конституційно визначеної системи адміністративного контролю, яка б могла адекватно й дієво реагувати на виявлені правопорушення та злочини, повною мірою відповідати публічній природі адміністративного контролю, охоплювати всі напрями та рівні економіки (мікро-, мезо- та макрорівні) і бути цілісною, незалежною та побудованою на єдиних організаційно-методологічних принципах ЄС;
- нерозвиненість необхідної координації між існуючими органами адміністративного контролю і чіткої диференціації їх повноважень та функцій;
- ужиття контрольних заходів у системі публічного управління в основному за фактом (a posteriori), під час якого порушення виявляються пост-фактум, коли кошти вже витрачені, порушення вже скоєні, а порушників знайти і повернути кошти практично неможливо;

- упродовж перехідного періоду від адміністративно-бюрократичної до демократичної моделі управління (на засадах концепції “належного врядування”) процес становлення та розвитку адміністративного контролю не забезпечувався сучасними ефективними контрольними механізмами, формами і методами (нормативно-законодавчою базою), адаптованими до засад публічного управління в напрямі розвитку контролю “заради результативності та ефективності”;

- відсутність повноцінного діалогу держави й суспільства, який зумовлює активну участь громадськості у контролі за діяльністю органів публічної влади, та ін.

З метою подолання наведених вище недоліків пропонуємо здійснити удосконалення етапів адміністративного контролю в органах державної служби, що має забезпечити його результативність (рис. 3.1):

Пропоновані етапи здійснення адміністративного контролю в системі органів державної служби

- визначення необхідності контролю та встановлення чітких його цілей;
- визначення напрямів, сфер (об’єктів), що підлягатимуть контролю, а також критеріїв та показників, за якими контроль буде здійснюватись;
- визначення часу та місця проведення контролю;
- безпосередньо сам контроль за чіткими показниками та критеріями;
- порівняння результатів контролю зі встановленими цілями та очікуваними результатами;

Рис. 3.1. Пропозиції щодо етапності здійснення адміністративного контролю в системі органів державної служби

Задля підвищення ефективності адміністративного контролю як засобу боротьби з корупцією повинна бути поєднаною діяльність суспільства і держави, пов'язана з визначенням рамок діяльності апарату чиновників, регламентованих нормативними правовими актами. Державний службовець здійснює свою діяльність тільки в межах своєї компетенції. Якщо права та обов'язки державних службовців закріплені нечітко, то межі між «можливістю» і «належною мірою поведінки» також визначено недостатньо чітко. Це сприяє здійсненню зловживань з боку державного службовця, його участі в корупційній діяльності.

Між правами і обов'язками державних службовців повинна існувати узгодженість і збалансованість. Розглядаючи питання про компетенцію державних службовців, необхідно звернути увагу на дублювання функцій чиновників не тільки в рамках одного відомства, а й між державними службовцями, які належать до різних органів державного управління. Відсутність чіткого розмежування компетенції дозволяє державним службовцям як одного, так і різних відомств не тільки зловживати своїми владними повноваженнями, але і робить неможливим здійснення контролю за їх службовою діяльністю, а також створює перешкоди при залученні їх до юридичної відповідальності і відновлення порушених ними суспільних відносин. Таким чином, попереджаючи і припиняючи корупцію в системі державної служби України, необхідно максимально чітко закріпити повноваження кожного державного службовця. Ця процедура повинна супроводжуватися узгодженням сфер діяльності різних органів виконавчої влади та інших відомств з метою виключення дублювання функцій між ними [25, с. 32].

Тому одним із напрямів реформування системи державної служби України має бути проведення якісної, неформальної атестації її посад, забезпечити “вертикальну” ротацію кадрів у системі, при здійсненні якої повинен домінувати принцип відбору спеціалістів саме за освітнім фаховим

рівнем (перевага має надаватися випускникам системи Національної академії державного управління при Президентові України, інших вищих навчальних закладів, що готують спеціалістів з державного управління та державної служби). Якщо звернутися за аналогією до промисловості, то, принаймні, викликало б здивування, наприклад, використання інженера-електрика на посаді інженера-економіста або технолога, а якщо таке і трапляється, то ефективність такої праці буде мінімальною. У галузі ж державної служби чомусь вважається, що процесами управління державою може займатися спеціаліст будь-якого фаху, що поряд з іншими факторами й призвело до кризової ситуації у сфері державного управління [85, с. 241].

Деякі вчені розрізняють верхівкову, низову і вертикальну корупції. Перша охоплює політиків, вище і середнє чиновництво і пов'язана з ухваленням рішень, що мають високу вартісну ціну. Це лобіювання законів, участь у розподілі держзамовлень, зміні форм власності і т.ін. Друга поширена на середньому і нижчому рівнях і пов'язана з постійною, рутинною взаємодією службовців і громадян (штрафи, реєстрації, видача довідок тощо). Часто обидві зацікавлені в корупційній операції сторони належать до однієї державної організації. В цьому випадку службовець дає хабар своєму начальнику за те, що останній покриває його корупційні дії. Це вже вертикальна корупція, яка виступає як міст між верхівковою і низовою корупцією. Це особливо небезпечно, оскільки свідчить про перехід корупції від стадії розрізнених актів у стадію організованих форм [89, с. 182].

Основою сприятливого для корупції суспільного менталітету є життя українців за принципом пошуку індивідуального вирішення своїх проблем, що є в тому числі наслідком історичної недовіри до державних інститутів. Такий менталітет українців підштовхує до пошуку корупційних шляхів подолання своїх проблем, а непрозорість та складність дозвільних та контрольних процедур у відносинах влади та громадян призводять до процвітання таких шляхів. Отже, всі перелічені фактори на сьогодні

існують в Україні, що і визначає її місце як надзвичайно корумпованої держави у світі. Система корупційних відносин може втрачати рівновагу, коли один з двох представників антиморальних відносин є “заручником” обставин, що склалися, тому і порушує особисті моральні принципи. Але найчастіше корупційні відносини відбуваються за двосторонньої зацікавленості, що призводить до зміцнення цієї системи, тим самим з обох сторін створюються ідентичні духовно-моральні принципи, які йдуть всупереч загальноприйнятим нормам. Саме такого системного характеру набула корупція в Україні, яка вже фактично сприймається як елемент суспільної реальності, як форма своєрідного “суспільного договору”. Життя показує, що змінити ситуацію суто силовими заходами не вдається. Протидія корупції потребує системного підходу та застосування комплексу науково обґрунтованих заходів, у процесі реалізації яких одним із головних напрямів діяльності, на наш погляд, має бути проведення активної роботи щодо визначення, пропагування та впровадження в практику морально-етичних принципів функціонування державної служби як інституту надання управлінських послуг громадянам та юридичним особам [46].

Цікаві висновки можна зробити після порівняння рівнів корумпованості влади в окремих країнах та запровадження в них стандартів ISO серії 9000. Таке порівняння показує, що чим більше в країні підприємств, організацій та установ, які запровадили у своїй діяльності стандарти та системи управління якістю, тим нижче масштаби корупції [7, с. 223].

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії органів публічної влади із засобами масової інформації, адже їхня роль може бути надзвичайно актуальною та важливою в процесі інформування населення як про засади функціонування органів публічної влади загалом, так і про процедури отримання конкретних адміністративних послуг. Станом на сьогодні зазначені питання головним чином регулюються положеннями Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної

влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», який визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію [16].

Слід наголосити, що положення цього Закону не зовсім відображають реалії сьогодення та особливості інформаційної взаємодії в умовах сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. Разом з тим, він може і повинен стати основою для напрацювання відповідних локальних нормативно-правових актів органів державної влади, а особливо - органів місцевого самоврядування. При прийнятті таких актів, суб'єкти владних повноважень можуть, а в окремих випадках - повинні надавати значно ширший обсяг та перелік інструментів для суспільного, в тому числі журналістського, контролю за їхньою публічною діяльністю. Більше того, розширення відповідного інструментарію шляхом запровадження додаткових способів взаємодії із засобами масової інформації тільки сприятиме підвищенню рівня прозорості та відкритості роботи органу публічної влади [25, с. 32].

Загалом, не подаючи тут детального аналізу недоліків, помилок та неточностей цього Закону, мети, що була задекларована суб'єктами права законодавчої ініціативи, загалом досягнуто. Для повноцінної імплементації його положень у щоденну практику застосування за уже понад п'ять років дії цього Закону прийнято кілька десятків підзаконних актів, та й сам первинний текст Закону зазнавав неодноразових змін. Проте суттєвих зрушень щодо більш ефективного застосування вимог принципу прозорості як складової верховенства права не так багато [23, с. 78].

Сьогодні значна частина органів публічної влади продовжують послуговуватись принципом дискреційності та секретності роботи. Питання

подолання відповідного ставлення та стереотипного мислення є предметом окремої дискусії, разом з тим, наведений приклад гарно ілюструє недостатність суто законодавчого вирішення питання гарантування принципу прозорості чи демократичності публічної адміністрації загалом. Нормативне регулювання на рівні закону України має стати результатом серйозної підготовчої роботи усієї «адміністративної вертикалі» та плодом належної практики функціонування публічних інституцій, а згодом - основою для напрацювання нових, покращених підходів до вдосконалення правових механізмів гарантування прав людини, в тому числі й у інформаційній та публічній сферах [7].

Сьогодні чи не найефективнішим інструментом забезпечення прозорості та відкритості роботи органу державної влади чи органу місцевого самоврядування має бути офіційний вебсайт відповідного органу. Чинним законодавством встановлено не так багато вимог щодо обов'язковості наявності веб-сайту, його структури чи змістовного наповнення. Разом з тим, такі нормативні положення все частіше включають не стільки до загальних актів, як до спеціальних, вузькоспеціалізованих нормативно- правових актів.

Загальні засади та принципи функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади сформульовано у Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, що затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225. Зазначений Порядок серед іншого передбачає досить чіткі вимоги щодо структури, внутрішньої ієрархії, змістовного наповнення, взаємних та зовнішніх посилань тощо. Попри необхідність суттєвого вдосконалення більшості його положень (приведення у відповідність до сучасних умов і технічних можливостей інформаційно-комунікаційних систем) окремі норми Порядку не завжди втілені

до цього часу на веб-сайтах органів виконавчої влади. Так, пункт 7.1 Порядку передбачає, що «інформація на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади має бути доступною для користувачів з вадами зору та слуху...» [8]. Дотримання навіть цієї вимоги є проблематичним сьогодні для окремих органів виконавчої влади через брак технічних, організаційних чи кадрових ресурсів, але й низка інших вимог теж далеко не завжди є предметом сумлінного дотримання. Ще складнішою, на жаль, є ситуація з веб-сайтами органів місцевого самоврядування. Зважаючи на зазначене, видається доцільним напрацювання механізмів стимулювання усіх органів публічної влади (в окремих випадках їхніх територіальних чи структурних органів) для відкриття, ведення та оперативного оновлення їхніх офіційних веб-сайтів у мережі Інтернет [25, с. 33].

При цьому, більшість посадових осіб навіть і під сумнів не ставлять необхідність дотримання базових вимог прозорості, в тому числі й щодо офіційного веб-сайту. Таке загальне розуміння необхідності демократичного та цивілізаційного розвитку обумовлює небажання/неможливість належного нормативно-правового регулювання базових засад прозорості та відкритості у діяльності, наприклад, органів місцевого самоврядування. Аргументом щодо недоцільності прийняття відповідного локального нормативно-правового акта, що регулював би усі внутрішні процеси і зобов'язував би їх висвітлювати і оприлюднювати, є твердження: ми й так усе оприлюднюємо, показуємо, усіх допускаємо тощо.

Така позиція зумовлює протилежний стан справ, коли у невеликій кількості справді важливих ситуацій, де принцип прозорості та відкритості є вкрай критичним (а таких ситуацій може бути менше ніж 5 % від загальної кількості), відповідні вимоги не виконуються або ігноруються. Отже, брак належного нормативного регулювання навіть з підстав його недоцільності далеко не завжди є надійним аргументом щодо належного гарантування принципу прозорості як складової верховенства права.

У більшості країн із розвиненими традиціями демократичного публічного адміністрування відповідні інструменти забезпечення прозорості та відкритості функціонування органів публічної влади напрацьовуються та реалізуються не тільки, а головне - не стільки на загальнодержавному (законодавчому) рівні, скільки на місцевому або локальному. Це має бути загальнопоширеним прикладом належної адміністративної практики та гарантування дотримання принципу прозорості у діяльності органів публічної влади та публічному управлінні загалом.

Отже, у даному питанні було обґрунтовано основні напрямки підвищення результативності адміністративного контролю в органах державної служби України. З метою подолання ряду недоліків у сфері адміністративного контролю в органах державної служби було запропоновано здійснити удосконалення його основних етапів, порядок яких має бути наступним: визначення необхідності контролю та встановлення чітких його цілей; визначення напрямів, сфер (об'єктів), що підлягатимуть контролю, а також критеріїв та показників, за якими контроль буде здійснюватись; визначення часу та місця проведення контролю; безпосередньо сам контроль за чіткими показниками та критеріями; порівняння результатів контролю зі встановленими цілями та очікуваними результатами; чітке визначення порушень та відхилень; визначення кроків щодо корегування діяльності в разі виявлення відхилень та порушень тощо.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, за результатами проведеного дослідження можна сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1) Визначено зміст та основні ознаки і особливості адміністративного контролю у системі державного управління. Він має велике значення, оскільки лише зараз починається його наукове осмислення, унаслідок чого приходить розуміння щодо необхідності його більш чіткого визначення, а головне його завдань, принципів, методів здійснення та наслідків. Адміністративний контроль у системі державного управління має базуватись на таких основних його ознаках: своєчасність, чіткість цілей та завдань, логічність та конкретність, прозорість, спрямованість на результат, орієнтованість не на пошук винних, а на конкретну допомогу (у разі відхилень від очікуваних або встановлених результатів) тощо. Контроль в органах державної служби полягає в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

2) Адміністративний контроль у системі органів державної служби має значні перспективи для розширення спектру методів контрольних процедур, оскільки лише зараз починається його наукове осмислення, унаслідок чого приходить розуміння щодо необхідності його більш чіткого визначення, а головне його завдань, принципів, методів здійснення та наслідків. Адміністративний контроль у системі органів державної служби базується на таких основних принципах: своєчасність, чіткість цілей та завдань, логічність та конкретність, прозорість, спрямованість на результат, орієнтованість не на пошук винних, а на конкретну допомогу (у разі відхилень від очікуваних або встановлених результатів) тощо.

3) Було розглянуто основні передумови організації адміністративного контролю в органах державної влади. Окреслено основні організаційні засади формування системи адміністративного контролю, зокрема його суб'єктів,

об'єктів та завдань контролю. Організація процедур адміністративного контролю спрямована передусім на виявлення та усунення недоліків у діяльності органів державної влади. Процеси зовнішнього адміністративного контролю в органах державної служби мають на меті проведення моніторингу виконання завдань та використання ресурсної бази їх функціонування та коригування політики їх розвитку. Такі нормативні документи як Закон України «Про державну службу», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про основні заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначають основоположні напрямки у розвитку передумов для забезпечення розвитку функцій адміністративного контролю в органах державної влади. Важливою передумовою впровадження і розвитку функцій адміністративного контролю в органах державної служби є реформування державної служби. Організація процедур внутрішнього контролю спрямована передусім на виявлення та усунення недоліків у трудовій дисципліні, організації документообороту, механізмі внутрішніх комунікацій. Визначене коло завдань адміністративного контролю дозволяє досягти певних пропорцій у залученні та використанні ресурсів зі сторони органів державної влади. Також, організація процедур контролю забезпечує дотримання усіх вимог до здійснення внутрішніх регламентів роботи державних органів, що дозволяє мінімізувати кількість порушень.

4) Визначено основні особливості організації процедур адміністративного контролю в державному органі «Деснянська РДА». Організація проведення першого етапу процедури адміністративного контролю передбачає збір необхідної інформації щодо специфіки функціонування відповідного органу державної служби. У ході організації адміністративного контролю в «Деснянській РДА» здійснюється вивчення структури органу державної служби, особливостей його документообороту, кадрового забезпечення, характеристика діючої системи обліку, порядок складання та подання регламентованої звітності, виявлення зон ризиків.

Розглянуто приклади процедур та документів, які можна використовувати державним органом у процесі здійснення функцій адміністративного контролю.

5) Враховуючи специфіку європейської системи адміністративного контролю в системі державної служби, базуючись на кращих світових практиках у досліджуваній сфері, важливими напрямками удосконалення адміністративного контролю в Україні можна визначити наступні:

- формування та оптимізації прозорості і незалежності у політичному плані системи органів державного та публічного контролю (на різних рівнях – загальнонаціональному, регіональному, місцевому, тощо), відповідного до європейських стандартів механізму здійснення процедур адміністративного контролю (врахування усіх принципів контролю, які містяться у законодавстві країн ЄС;
- активне залучення до процесу створення системи публічного адміністративного контролю інститутів громадянського суспільства - ЗМІ, професійного експертного середовища (у тому числі й міжнародних), громадських організацій, окремих громадян та ін.;
- проведення обов'язкової гармонізації вітчизняної законодавчої бази та практики їх використання, відповідних прав і обов'язків до вимог законодавства країн ЄС;
- впровадження міжнародних стандартів у практику формування системи публічного адміністрування бюджетних органів державної служби та, відповідно до цього, адаптація системи адміністративного контролю контролю в Україні до перевірок звітності, складеної за міжнародними стандартами;
- вироблення практичної термінології у сфері адміністративного контролю, що має застосовуватися в нормативні та регламентуючій документації у сфері діяльності органів публічного управління в Україні.

З метою подолання ряду недоліків у сфері адміністративного контролю в органах державної служби було запропоновано здійснити удосконалення його основних етапів, порядок яких має бути наступним: визначення необхідності контролю та встановлення чітких його цілей; визначення напрямів, сфер (об'єктів), що підлягатимуть контролю, а також критеріїв та показників, за якими контроль буде здійснюватися; визначення часу та місця проведення контролю; безпосередньо сам контроль за чіткими показниками та критеріями; порівняння результатів контролю зі встановленими цілями та очікуваними результатами; чітке визначення порушень та відхилень; визначення кроків щодо корегування діяльності в разі виявлення відхилень та порушень тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії / Н. Ахтирська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.
2. Бориславська О, Янюк Н. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень. [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.cpp.org.ua/aspekts/25/29> (дата звернення: 06.02.2018).
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI в редакції від 11.01.2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Вандін Є. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні / Є. Вандін // Національний юридичний журнал: теорія та практика, 2016. - №6. – С. 72-77
5. Варналій З.С. Імплементация досвіду країн пострадянського простору у систему зовнішнього державного контролю України / З.С. Варналій, К.В. Коваленко // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. - 2015. - № 2 (167). - С. 6-11.
6. Ващенко К. О Професійна підготовка державних службовців : теорія, методологія, практика: монографія / К. О Ващенко – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
7. Виговська Н.Г. Місце зовнішнього державного контролю у національній контрольній системі України / Н.Г. Виговська, А.Ю. Славіцька // Вісник ЖДТУ - 2016. - № 4 (78). - С. 219-228.
8. Владімірова Н.П. Сутність державного контролю / Н.П. Владімірова // Сучасні проблеми фінансового моніторингу: Збірник матеріалів IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (10 квітня 2015 р.). - Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, ТО Екс-клюдив. - 2015. - С. 40-44.

9. Воронов М. М., Воронова І. В. Актуальні питання удосконалення законодавчого регулювання місцевого самоврядування (на прикладі Харківської міської ради). Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні/ за ред. проф. Ю. П. Битяка. - Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. - С. 60-66.

10. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. Правова доктрина України: у 5-ти т. / В. М. Гаращук / Нац. акад. прав. наук України; редкол. В. Я. Тацій та ін. – Т. 2: Публічно-правова доктрина України. – Х.: Право, 2013. – С. 269-292.

11. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус; за ред. О. В. Покатаєвої // Право та державне управління: збірник наукових праць: [у 2-х т.]. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – Т. 2. – № 4. – С. 191-198.

12. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні / Д. Григор'єв // Підприємництво, господарство і право – 2018. - № 2. – С. 124-130

13. Губанов О Стандарти публічної служби, закріплені в законодавстві ЄС, як орієнти для розвитку публічної служби в Україні / О Губанов // Visegrad Journal of Human Rights, 2018. - №1. – С.49-54

14. Даценко Г.В. Вдосконалення складових елементів державного контролю в Україні / Г.В. Даценко // Вісник ЧТЕІ. Економічні науки. - 2013. - № 2. - С. 254-257.

15. Експертний аналіз діяльності НАБУ [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://nabu.gov.ua/infographics/ekspertnyy-analiz-diyalnosti-nabu>

16. Європейська інституціональна розбудова в Україні: звіт / Національне агентство України з питань державної служби – [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/report.pdf>

17. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р // Віче. - 1993. - № 6. - С. 33-39.

18. Євтушенко М.С. Проблеми державного контролю над ефективним використанням коштів місцевих бюджетів / М.С. Євтушенко // Інфраструктура ринку. – 2018. – Вип. 22. – С. 181-187

19. Жадан Т. А. Економічна сутність та зміст поняття "державний контроль" / Т. А. Жадан // Причорноморські економічні студії. - 2017. - Вип. 16. - С. 161-168

20. Жадан Т.А. Внутрішній контроль як економічна категорія: систематизація наукових підходів та уточнення змісту [Електронний ресурс] / Т.А. Жадан, С.О Яценко // Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання. - 2017. - № 16. - Режим доступу: <http://global-national.in.ua/issue-16-2017>

21. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

22. Іваськевич Х.І. Система органів фінансового контролю бюджетних установ бюджетних установ в Україні / Х.І. Іваськевич // Економіка і суспільство, 2017. - №11. – С. 420-427

23. Йосифович Д.І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції / Д.І. Йосифович // Науковий вісник, 2015. - №3. – С. 76-81

24. Карабін Т О Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування / Карабін Т О // Форум права. - 2012. -№ 1. - С. 426-431.

25. Кізілов Ю. Напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах її модернізації / Ю. Кізілов // Национальный юридический журнал: теория и практика. - 2016. - № 3. - С. 30 – 36

26. Кіселичник В. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією І В.

Кіселичник, М. Стефанчук П Науковий часопис Національної академії прокуратури України. - 2015. - № 1. - С. 93-100

27. Коломийчук Н.М. Роль державного фінансового контролю в бюджетному процесі держави / Н.М. Коломийчук // Науковий вісник Полісся. – 2016. - № 4. – С. 137-141

28. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Серія: Право - 2012.- № 2. - С. 27-31.

29. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

30. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

31. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

32. Контроль у державних установах: теорія та практика: монографія / Л.В. Дікань, ОВ. Кожушко, Ю.О Лядова та ін.; за заг. ред. канд. екон. наук, професора Л.В. Дікань. - Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця. - 2016. - 332 с.

33. Контрольна діяльність в органах державної служби / Національне агентство України з питань державної служби – [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kontrolna-diyalnist/>

34. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія / С. А. Косінов. – Х.: Право, 2015. – 360 с.

35. Кохан С.О Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С.О Кохан // Державне управління, 2014 - [Електронний ресурс] – режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf

36. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

37. Кузьменко С. Л. Контроль за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування / С. Л. Кузьменко // Актуальні проблеми державного управління, 2018. - №1. – С. 1-6

38. Куц Ю.О Природа та сутність державного управління / Ю.О Куц // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету, 2013. - №12. [Електронний ресурс] – режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf

39. Лазоренко С. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні [Електронний ресурс] / С. Лазоренко, К. Бабенко — Режим доступу : <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558>.

40. Литвин ОВ. Детермінанти корупційних правопорушень у розрізі протидії корупції в податкових органах/ОВ. Литвин // Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. - № 1 (1).-2014.-С. 115-121

41. Мех Ю. В. Контроль органів виконавчої влади за дотриманням бюджетного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Мех; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Харків, 2011. – 20 с.

42. Микитюк І. Державний фінансовий контроль у бюджетній сфері / І. Микитюк // Світ фінансів. – 2018. - № 1. – С. 58-69

43. Михайленко Д. Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія / Д. Г. Михайленко – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 582 с

44. Натарова ОВ. Оцінка стану контролю державного сектору / ОВ. Натарова // Економічний часопис - XXI. - 2015. - № 1-2 (1). - С. 106-109.

45. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О Муза // Право України. – 2016. – № 9. – С. 9-16.

46. Новак А. Принципи формування національної антикорупційної політики / А. Новак. // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2017. - Вип. 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_5.

47. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи / А. М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2014. - №12. - С. 179-188.

48. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF/para%288#n8>

49. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 «Про Державну фіскальну службу України» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/236-2014-%D0%BF/para%2811#n11>

50. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>

51. Про роботу бюджетної установи «Деснянська РДА»: Звіт за 2018 рік [Електронний ресурс] - Режим до.ступу: <https://desn.kyivcity.gov.ua/content/bku.html>

52. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

53. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

54. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України; Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

55. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>

56. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

57. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

58. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

59. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

60. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

61. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект Закону України (від 01.02.2008 р. № 1472). [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua> (дата звернення: 06.02.2018).

62. Про прокуратуру: Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

63. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

64. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу: kmu.gov.ua

65. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>

66. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

67. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

68. Прудиус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л.В. Прудиус // Кадрова політика та публічна служба. - 2016. - № 8(34). - С. 65–74.

69. Рак Г.В. Шляхи вдосконалення методичного підходу до контролю за використанням фінансових ресурсів у бюджетних установах / Г.В. Рак // Економічний аналіз: зб. наук. праць, 2018. - Том 28. - № 1. - С. 161-167

70. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2016 рік [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2016-rik>

71. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2017 рік [Електронний ресурс] – режим доступу:

<https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2017-rik?page=1>

72. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>

73. Ростовська, К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах [Текст] / Катерина Ростовська // Актуальні проблеми правознавства. - 2017. - Вип. 4. – С. 118-122.

74. Рунова Н.О Проблеми гармонізації законодавства у сфері організації та функціонування державної служби та шляхи їх вирішення / Н.О Рунова // Науковий вісник Академії муніципального управління. - 2015. - №2. – С. 148-157

75. Система контролю бюджетних установ в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія / В.Ф. Піхоцький. - Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. - 336 с.

76. Сич М. Вищі органи державної влади як суб'єкти протидії корупційним правопорушенням І М. Сич ІІ Национальный юридический журнал: теория и практика. - Decembrie. - 2014. - С. 100-103

77. Слободяник Ю.Б. Державний аудит в Україні: теорія, методологія, організація: дис. ... доктора екон. наук: 08.00.09 / Ю.Б. Слободяник; Одеський нац. екон. ун-т. - Одеса, 2014. - 589 с.

78. Солонар А. В. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади / А. В. Солонар, І. І. Зимогляд // Форум права. - 2016. - № 3. - С. 240–244

79. Сухінін Д.І. Контроль в органах державної влади та органах державної служби: порівняльний аналіз / Д.І. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2012. - №3. – С. 282-287

80. Табанська Ю.В. Державний фінансовий аудит як перспективна форма фінансового контролю / Ю.В. Табанська // Економіка і суспільство – 2018. - № 16. – С. 818-821

81. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / С. І. Чернов, Ю. О Куц, О В. Безуглий та ін.; за ред. Ю. О Куца, О В. Решевець. - Харків: Константа, 2013. - 540 с.

82. Тесля Л.В. Посадові особи органів селищної ради як суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією / Л.В. Тесля // Право і суспільство - № 5 ч. 2.-2015.-С. 114-120

83. Ткачук Н.М. Фінансування бюджетних установ: теоретична сутність, форми і методи / Н.М. Ткачук // Наука й економіка. - 2015. - № 2. - С. 99-106.

84. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості / В. М. Трепак // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – №2 (10). – С. 233–246.

85. Труш І.Є. Державний фінансовий контроль в умовах економічних трансформацій / І.Є. Труш // Причорноморські економічні студії. - 2017. - Вип. 14. - С. 141-144.

86. Фугело В.П. Сутність, організація та шляхи підвищення ефективності бюджетного контролю на місцевому рівні / В.П. Фугело // Ефективна економіка. - 2015. - № 10. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/10_2015/31.pdf.

87. Хаблюк О А. Аудит ефективності в системі фінансового контролю бюджетних установ, його суть та необхідність його упровадження в Україні / О А. Хаблюк, С. Р. Яцишин // Облік та аудит, 2016. - №4. – С. 52-58

88. Харина Є.Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні / Є.Я. Харина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. - 2014. - № 10-2.-С.181-184

89. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права, 2015. - №4. – С. 291-295

90. Чаплай І. В. Організаційно-правові аспекти адаптації механізму державного управління в Україні до європейських стандартів / І. В. Чаплай // Інвестиції: практика та досвід, 2014. - №16. – С. 154-156

91. Чехосєва Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н.М. Чехосєва // Юридичний вісник, 2013. - № 2(29). - С. 74–78.

92. Шабас І. Поняття та ознаки адміністративних корупційних правопорушень за законодавством України / І. Шабас // Трибуна молодого вченого - № 6. - 2014. - С. 306-311

93. Ярмиш О Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель / О Ярмиш, Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 144–155

94. International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.intosai.org/about-us.html>.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Суб'єкти адміністративного контролю в органах державної служби

Суб'єкт контролю	Функції
Державна аудиторська служба	проводить оцінку ефективності функціонування системи внутрішнього контролю; ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах; ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, управління бюджетними коштами; якості надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства; використання і збереження активів
Державна фіскальна служба України	в частині функцій державного фінансового контролю контролює своєчасність подання платниками податків та єдиного внеску передбаченої законом звітності, своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків і зборів, єдиного внеску, митних та інших платежів; здійснює контроль за дотриманням податкового і митного законодавства, законодавства щодо трансфертного ціноутворення, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого законом покладено на ДФС
Міністерство фінансів України	контролює організаційно-методичні засади бюджетного процесу, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складення проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди;
Фонд державного майна	здійснює контроль за надходженням до Державного бюджету України плати за оренду державного майна; здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств; бере участь у здійсненні контролю за поверненням цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди;
Пенсійний Фонд України	здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (далі - страхові внески) та інших платежів, за достовірністю документів, поданих для призначення пенсії, та відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, призначенням (перерахунком) і виплатою пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та іншими виплатами, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, інших джерел, визначених законодавством;
Державна казначейська служба	діє в межах повноважень, передбачених законом, контроль за: веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням та поданням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності; бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням;

Кабінет Міністрів України	автономно контролюють дотримання бюджетними установами чинного бюджетного законодавства протягом бюджетного процесу
Верховна Рада України	
Рахункова Палата України	

ПЕРЕЛІК ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ

КЕРІВНИЦТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ:

- визначення мети, стратегічних цілей, завдань, заходів та очікуваних результатів діяльності з урахуванням наявних ресурсів в плані діяльності управління на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- формування бюджетних запитів, порядків використання бюджетних коштів, складання та виконання кошторисів бюджетних установ, паспортів бюджетних програм;
- управління бюджетними коштами (прийняття рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачам бюджетних коштів, здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів, оцінки ефективності бюджетних програм) тощо;
- організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення контрольно-наглядових функцій;
- здійснення державних закупівель;
- здійснення правової та кадрової роботи;
- діяльності з запобігання корупції;
- забезпечення інформаційної безпеки;
- організації документообігу та управління інформаційними потоками; взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю.

*за даними [94]

ДОДАТОК В

**Зразок документу «Перехресний контроль» по відношенню до
досліджуваногодержавного органу «Деснянська РДА»**

Відомості щодо підрозділу, діяльність якого перевіряється		Інформація про ініціатора контрольних процедур	
Керівник підрозділу	П . І . Б	Контролер	П . І . Б
Період, що підпадає під перевірку	«...»	Дата завершення перевірки	П . І . Б
<i>Перехресний контроль, робочий документ 210</i>			
Ціль: Впевнитися, що звітність державного органу була перевірена з метою підтвердження її достовірності (мету слід уточнити відповідно до специфічних вимог, наприклад тоді, коли фінансова звітність надана на вимогу інвестора у валюті представлення)			
№	Питання	Так / Ні	Підстава
1.	ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ		
а)	Чи представлена звітність та кошторисна документація відповідно до зразків, передбачених нормативною документацією	Так	Фінансова звітність за 2017 р . представлена відповідно до зразків, передбачених МСФЗ, та за вимогою інвестора
б)	Чи правильний зміст	Так	Зміст правильний
в)	Чи були разом по сторінках і по рядках перевірені, зокрема, порівняльні дані	Так	Були разом по сторінках та по рядках перевірені, зокрема, порівняльні дані
г)	Чи коректно відображені у фінансовій звітності дані бухгалтерського обліку	Так	Дані бухгалтерського обліку коректно відображені у фінансовій звітності
д)	Чи узгоджується з фінансовими звітами інформація, відображена у звіті директора (дивіденди, прибутки, акції випущені тощо)	Так	Примітки до фінансової звітності
е)	Чи коректно представлені посилання на примітки в Балансі (Звіті про фінансовий стан), Звіті про фінансові результати (Звіті про сукупний дохід), Звіті про рух грошових коштів	Так	Посилання є коректними

