

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

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

Студентки 2 курсу 7м групи
спеціальності 281«Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студентки)

Ніколаїді Марини
Геннадіївни

Науковий керівник:
кандидат наук з державного
управління

(підпис керівника)

Мірко Наталія
Вікторівна

Гарант освітньої
програми:
доктор наук з державного
управління, професор

(підпис гаранта)

Орлова Наталія
Сергіївна

Київ 2019

Зміст

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
1.1. Зміст, завдання та функції адміністративного контролю державної служби.....	6
1.2. Організаційно-правові засади здійснення адміністративного контролю.....	12
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ.....	20
2.1. Дослідження передумов та факторів розвитку адміністративного контролю.....	20
2.2. Оцінювання адміністративного контролю в органах державної влади.....	24
2.3. Організаційні механізми системи адміністративного контролю.....	33
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	37
3.1. Можливості застосування зарубіжного досвіду з організації адміністративного контролю.....	37
3.2. Напрями подальшого розвитку адміністративного контролю в системі державної служби України.....	42
ВИСНОВКИ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми полягає в тому, що проблема протидії корупції в системі державної служби вже вийшла за всі допустимі рамки і межі. Сьогодні в Україні вже не вистачає тих правових засобів, які дуже позитивно себе зарекомендували в механізмі протидії корупції в системах державної служби зарубіжних держав. Для протидії корупції, зниження її рівня необхідними є надзвичайні заходи і засоби, кардинальні зусилля громадянського суспільства, а також політична воля керівництва країни. Одним із суттєвих засобів в справі протидії корупції та підвищення ефективності роботи державного апарату управління може виступати адміністративний контроль. Адміністративний контроль як засіб управління в системі державної служби має системний характер, стосується всіх без винятку напрямків діяльності державного службовця, а також його майнового стану, витрат і доходів.

Слід погодитися з тим, що формування цивілізованих ринкових відносин в нашій країні передбачає розробку адекватних правових форм і методів адміністративного контролю в органах державного управління, за допомогою яких реалізується правове регулювання суспільних відносин. В іншому випадку виникають різноманітні негативні явища, що негативно впливають на соціально-економічний розвиток суспільства і держави. Контроль - найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської (і не тільки) діяльності. На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. У той самий час моніторинг та оцінювання є важливими складовими контролю.

В економічній літературі, присвяченій питанням державного управління та організації діяльності державної служби, значна увага функціям адміністративного контролю приділена в працях таких науковців як О. Губанов, С.О. Кохан, Л.В. Прудіус, Н.О. Рунова, Д.І. Сухінін, І.Ю. Хомишин, І.

В. Чаплай, Н.М. Чехосєва , тощо. Проте, подальшого дослідження потребують аспекти удосконалення адміністративного контролю в системі державної служби України.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є вивчення особливостей адміністративного контролю в системі державної служби України.

Досягнення мети роботи передбачає вирішення наступних **завдань**:

- визначити зміст, завдання та функції адміністративного контролю на державній службі;
- навести організаційно-правові засади здійснення адміністративного контролю;
- провести дослідження передумов та факторів розвитку адміністративного контролю;
- здійснити оцінювання адміністративного контролю в органах державної влади;
- обґрунтувати можливості застосування зарубіжного досвіду з організації адміністративного контролю;
- визначити напрями подальшого розвитку адміністративного контролю в системі державної служби України.

Об'єктом дослідження є процес функціонування адміністративного контролю в системі державної служби.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні аспекти формування принципів та інституційних засад адміністративного контролю в системі державної служби України.

Методи дослідження. В процесі виконання випускної кваліфікаційної роботи було використано загальнонаукові (порівняння, синтез, індукції та дедукція) та специфічні методи (історико-логічний, статистичного аналізу, системний, тощо).

Теоретична та практична цінність результатів дослідження роботи полягає у розробці пропозицій з удосконалення організаційних та

інституційних засад адміністративного контролю в системі державної служби України.

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 72 найменувань.

Результат роботи опубліковано у збірнику «Публічне управління та адміністрування в умовах суспільної трансформації». Збірник наукових статей. 2019. - С. 268 Ніколаїді Марина Геннадіївна «Адміністративний контроль в системі державної служби».

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Зміст, завдання та функції адміністративного контролю державної служби

Розкриваючи тему дослідження, варто спочатку приділити увагу визначенню змісту адміністративного контролю в системі державної служби.

За визначенням Губанова О., адміністративний контроль в органах державної служби - це такий вид контролю, що включає різні складові публічного управління, які необхідні управлінням для досягнення завдань відповідного державного органу. Адміністративний контроль часто ототожнюється з поняттям «внутрішній контроль» та містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління [10, с. 52].

Підтримуємо думку Л.В. Прудиус [64, с. 67] про те, що до виокремлення адміністративного контролю, що здійснюється органами влади, та контролю, що здійснюється суспільством. Адже контрольну функцію виконують як державні органи, так і громадськість. Перерозподілу функцій між системами адміністративного та громадського контролю є механізмом запобігання та протидії негативним чинникам у сфері державного управління.

Зокрема, слушною є думка Н.О. Рунової [65, с. 151] відносно того, що єдиного, нормативно закріпленого поняття «державний контроль» в даний час не існує. 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.

Можна відмітити, що на важливості контролю акцентують увагу багато дослідників у сфері публічного управління [4-10]. Як відзначає Сухінін Д.І. [68, с. 283], адміністративний контроль в системі органів державної влади - невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення [68, с. 283]. Контроль як невід'ємну складову управління розглядає значна кількість науковців. У той самий час основну увагу вони приділяють контролю в органах державного управління.

Зокрема, Н.М. Чехоева справедливо наголошує на тому, що в законодавстві мають бути чітко прописані норми впливу на процес закріплення адміністративного контролю в разі неякісного виконання органами державної влади своїх функцій та повноважень, а також на органи місцевого самоврядування загалом у разі неякісної його роботи. Не можна не погодитися з тим, що «неналежне виконання чи невиконання повноважень органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами повинно передбачати відповідні санкції» [72, с. 76].

Іншу думку висловлює І.Ю. Хомишин [70, с. 292]. 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 місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [70, с. 293].

На думку І. В. Чаплай [71, с. 157] 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. І. В. Чаплай визначає контроль як функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси [71, с. 157]. Дослідник розглядає контроль як владну функцію, що дає

можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспекті, 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, дослідник 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, місцевого самоврядування)» та «система інституцій (органів державного контролю, органів контролю у місцевому самоврядуванні) контролю» не тотожні, тому що поняття «інститути контролю» ширше від поняття «інституції (чи органи) контролю». Соціальний контроль автор розглядає як динамічну систему цінностей, притаманних індивіду, певній асоціативній організації та суспільству в цілому. 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 [71, с. 158].

У доповнення до наведеного С.О. Кохан [39] зазначає також, що контроль менеджменту державних установ поділяється на функціональний, адміністративний та фінансовий, надаючи даним підвидам також досить чіткі та змістовні визначення. Адміністративний контроль передбачає забезпечення моніторингу апарату управління державних органів. Контроль - 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.

С.О. Кохан [39] наголошує на тому, що контроль в управлінні слід розглядати в трьох аспектах:

- як систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління;
- підсумкова стадія процесу управління;
- невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень [39].

Автор зазначає, що в юридичній літературі контроль розглядають, головним чином, «як функцію державних органів», а також «як певний самостійний вид діяльності окремих органів і як складову інших видів діяльності державних органів» [39].

Дозволимо собі не погодитися з твердженням, що контроль - це функція лише державних органів, оскільки контроль може бути не тільки державним, а й громадським, а також застосовуватись у різних структурах, у тому числі й недержавних. Контроль є важливою складовою будь-якого процесу управління. Також зазначимо, що контроль - це функція держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління [71, с. 157].

Адміністративному контролю державного менеджменту присвячена значна кількість видань Організації економічного співробітництва та розвитку (надалі ОЕСР), основною місією якої є надання рекомендацій з різноманітних питань розвитку та управління. Так, в одному з видань зазначається, що «адміністративний контроль менеджменту в органах публічної служби коротко може бути визначений як організація політики і процедури з метою таких завдань (рис. 1.1) [27, с. 78]:

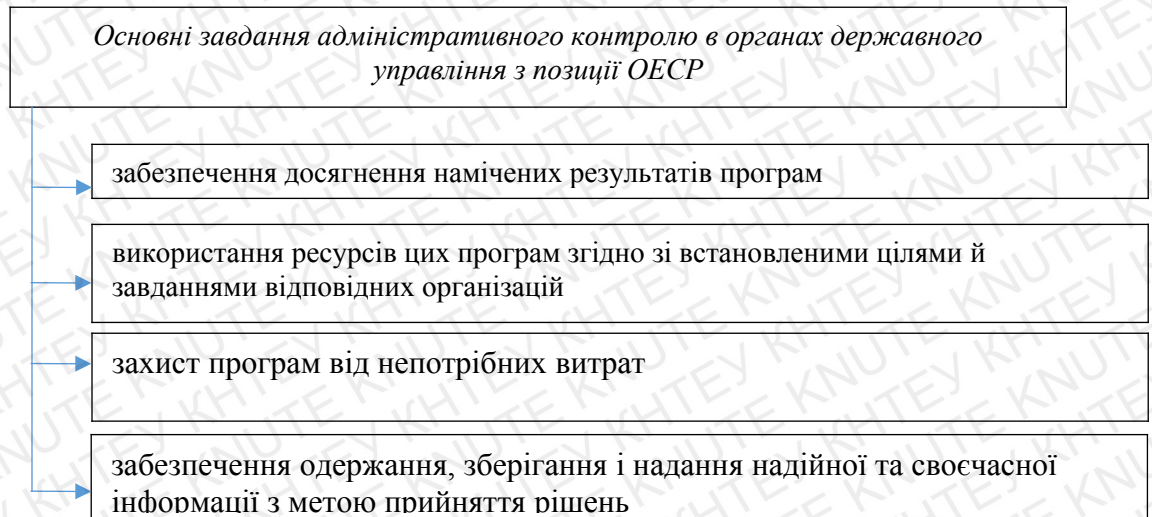


Рис. 1.1. Основні завдання адміністративного контролю в органах державного управління

*джерело: побудовано автором на основі [71, с. 157; 27, с. 78]

На наш погляд, адміністративний контроль в органах державної влади на місцевому рівні відрізняється від такого контролю в системі центрального апарату державного управління. Головним чином це полягає в тому, що органи місцевого самоврядування 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 Н.М. Чехоева [72, с. 77-78], «публічне управління, як будь-яка інша управлінська діяльність, передбачає як контроль зовнішній, так і контроль внутрішній. З одного боку, це контроль за органами державної влади як за суб'єктом публічного адміністрування загалом та контрольної влади зокрема, а з іншого - внутрішній та зовнішній контроль у системі самих органів державної влади» [72, с. 77-78].

Отже, 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 [72, с. 77-78].

Можна сказати, що основними функціями контролю в органах державної служби є (рис. 1.2):

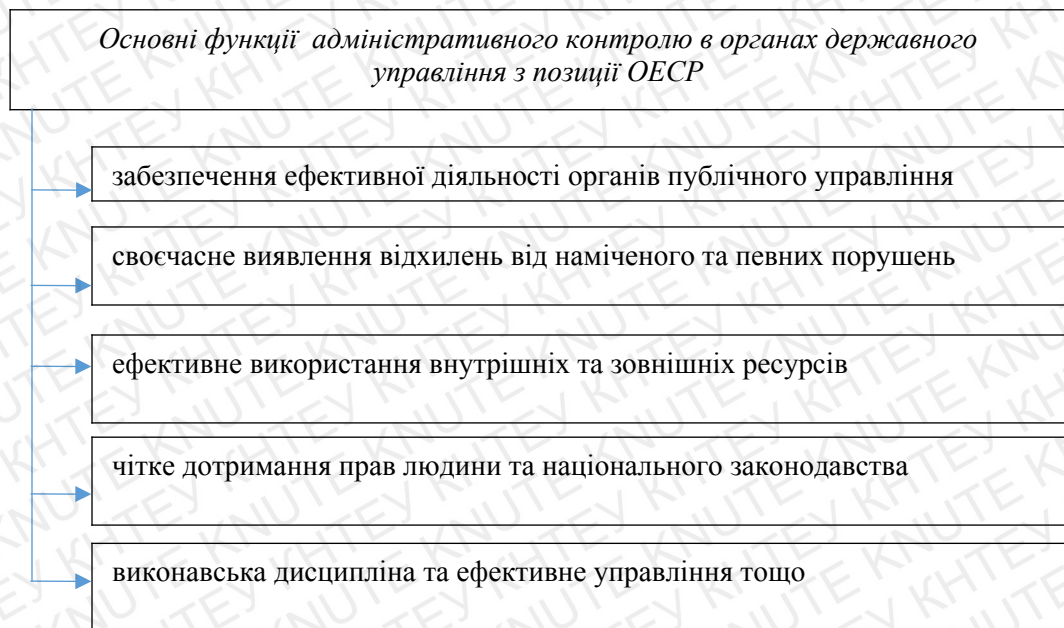


Рис. 1.2. Основні принципи адміністративного контролю в органах державного управління

*джерело: побудовано автором на основі [12, с. 14]

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.

Отже, сутність адміністративного контролю включає в себе спостереження за діяльністю підконтрольних об'єктів з метою отримання необхідної інформації в межах, передбачених законом і іншими нормативними правовими актами. Отримана інформація може бути використана з метою виявлення негативних або позитивних тенденцій у діяльності підконтрольних суб'єктів і причин, що породжують ці тенденції, прогнозуванні подальшої діяльності підконтрольних суб'єктів. Інформація, отримана при здійсненні контрольної діяльності, необхідна також для виявлення протиправних і недоцільних дій або витрат фінансових чи інших ресурсів, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності.

1.2. Організаційно-правові засади здійснення адміністративного контролю

У даному питанні пропонуємо спочатку охарактеризувати особливості нормативного регулювання адміністративного контролю в органах державної влади. Нормативно-правові засади здійснення адміністративного контролю у сфері державного управління напружувалися протягом останніх 28 років незалежності України. Ці засади було покладено у низку законодавчих актів, найпершим з яких є Конституція України. Варто відзначити, що контроль за діяльністю органів державної влади формується на основі строгої бюрократичної вертикалі, принцип якої полягає у впровадженні механізмів контролю в органах влади вищого рівня за діяльністю органів державної влади на нижчому рівні.

Основні нормативно-правові документи у сфері організації адміністративного контролю в органах державної влади наведено нижче у табл.

1.1.

Таблиця 1.1

**Основні нормативно-правові документи у сфері організації
адміністративного контролю в органах державної влади**

№	Назва нормативного документу	Зміст нормативного акту
1	Конституція України [35]	закріплює загальні конституційно-правові засади здійснення адміністративного контролю в вищих 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 [55]	визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).
3	Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII [56]	визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.
4	Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [53]	визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.
5	Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [54]	визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій

*складено автором на основі: [53-56]

Основний Закон України – Конституція, закріплює загальні конституційно-правові засади здійснення адміністративного контролю в вищих органах законодавчої, виконавчої та судової влади. 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. Відповідно до ст. 107 Рада національної безпеки і оборони України

(надалі РНБО) здійснює контроль органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки [35].

Згідно ст. 118 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює контроль діяльності голів місцевих державних адміністрацій. У свою чергу місцеві державні адміністрації контролюються в певній частині повноважень органам обласного та місцевого самоуправління [35].

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 з'ясовується, 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 [54].

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 с 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 державних органах полягає насамперед у формуванні певної політичної їх структури, орієнтованої на подолання наслідків корупції та зловживань владою у попередні роки [56].

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 [53].

Процес передачі повноважень державними органами з вищого (загальнодержавного) до місцевого (локального) рівня добре відоме і європейській практиці державотворення, про що свідчать положення ст. 4 Хартії, передбачає та дозволяє контроль за виконанням функцій державного управління. У той же час слід зазначити, що низка важливих принципів Хартії все ще не отримав належного відтворення в чинному законодавстві України та на практиці, в тому числі й принцип фінансово-економічної самостійності, закріплений в її ст. 9 [17].

Формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни - як провладних, так і опозиційних, - об'єктивно вимагає встановлення прозорого адміністративного контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян. Співвідношення різних елементів адміністративного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як тоталітарної чи демократичної [17].

Надалі варто розглянути основні функціональні характеристики адміністративного контролю в системі державних органів влади. Зокрема, до основних принципів адміністративного контролю відносяться такі (рис. 1.3):

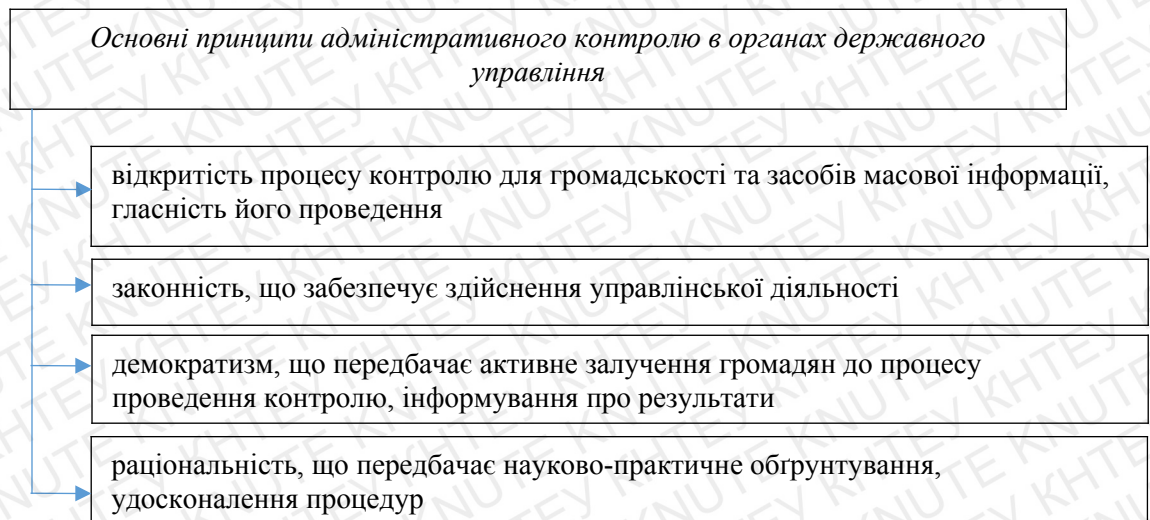


Рис. 1.3. Основні принципи адміністративного контролю в органах державного управління

*джерело: узагальнено автором на основі [39, 27, 71]

Визначені вище принципи контролю є актуальними як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування. Ці принципи можуть бути визначені і як принципи здійснення контролю в органах публічного управління в Україні.

Представлені принципи мають забезпечити виконання таких завдань:

- реальність оцінки ситуації, яка склалась на підконтрольному об'єкті;
- об'єктивність результатів контролю, визначення ступеня відповідальності посадових осіб;
- здійснення постійного моніторингу стану справ у конкретній галузі;
- усунення порушень, виявлених за результатами перевірки;
- дотримання контрольними органами законодавства про здійснення контролю [28, с. 427].

Особлива роль у системі адміністративного 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 місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих

послуг. Як зазначають вітчизняні науковці, «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України» [1, с. 378].

Як показало проведене вище дослідження, значна кількість науковців та практиків взагалі не розглядають адміністративний контроль в органах державної влади 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 місцевого самоврядування України.

На окрему увагу заслуговує розгляд питань контролю в органах державної служби в працях С.О. Кохан [39]. Автор акцентує увагу на важливості контролю в місцевому самоврядуванні та зазначає, що він може розглядатись як одна з основних сторін соціального призначення органів місцевого самоврядування, як функція, як елемент управління, об'єктивно властивий усім органам місцевого самоврядування, 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 місцевого самоврядування Конституцією і законами України [35]. За визначенням науковця, контроль у місцевому самоврядуванні «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 місцевого самоврядування» [35].

Отже, чітке визначення етапів проведення контролю вважається нами одним із важливих аспектів його успішності. На наше переконання, основними етапами здійснення адміністративного контролю в системі органів державної влади є (рис. 1.4):

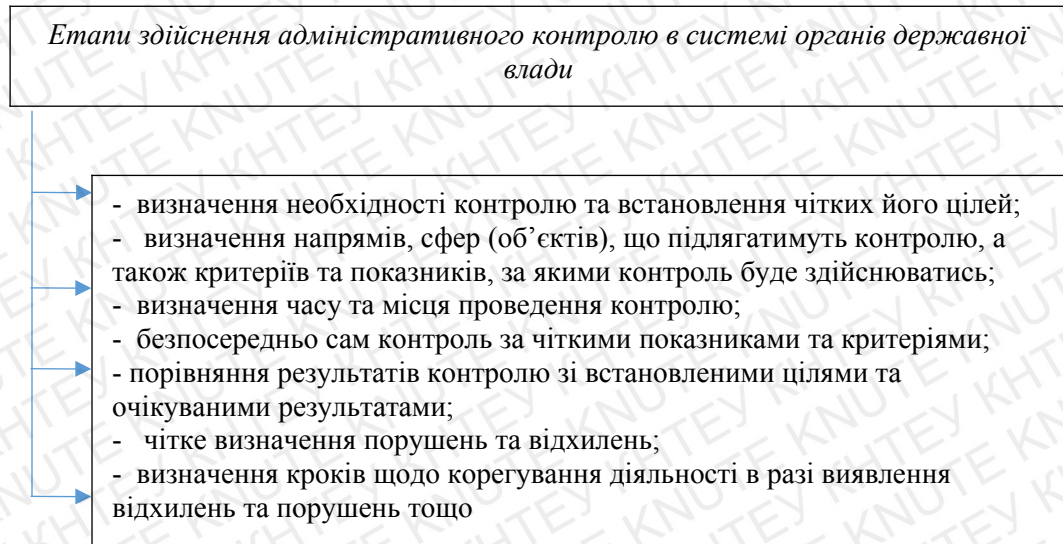


Рис. 1.4. Етапи здійснення адміністративного контролю в системі органів державної влади

*джерело: побудовано автором на основі [9]

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.

Отже, адміністративний контроль в органах державного управління являє собою систему 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 місцевого самоврядування. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, як надання послуг населенню. 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.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

2.1. Дослідження передумов та факторів розвитку адміністративного контролю

У даному питанні варто проаналізувати основні передумови розвитку адміністративного контролю в органах державної влади. З цією метою пропонуємо зупинитися спочатку на характеристиці нормативно-правового забезпечення за контролем функціонування державних установ, а потім охарактеризувати ситуацію з розвитком основних чинників забезпечення адміністративного контролю через призму реформування системи державного управління.

Основні нормативно-правові документи у сфері організації адміністративного контролю в органах державної влади наведено у питанні 1.2.

Наведені нормативні акти становлять далеко не вичерпний перелік законодавчого забезпечення організації функцій адміністративного контролю в органах державної влади. Однак, наведені документи визначають основоположні напрямки у розвитку передумов для забезпечення розвитку функцій адміністративного контролю в органах державної влади.

Варто також звернути увагу на законодавство України, зокрема Закон України «Про державну службу». Даний нормативний документ передбачає регламентацію умов здійснення держслужбовцями своєї діяльності, що є одним з головних факторів побудови системи адміністративного контролю [52].

Важливою передумовою для розвитку адміністративного контролю є реформування державних органів та напрямки його реалізації в сучасних умовах, адже реформування державного апарату безпосередньо зачіпає аспекти організації адміністративного контролю. До прийняття Стратегії про реформування державного управління (надалі СРДУ) [69] в 2016 році напрями

СРДУ були охоплені лише в планах окремих реформ, наприклад в Антикорупційній стратегії на 2014-2018 роки, СРДУ в системі державного апарату на період до 2017-2018 року та інших подібних планах.

З метою визначення передумов розвитку адміністративного контролю в органах державної служби варто проаналізувати чисельність державних службовців в Україні за 2013-2018 рр. (рис. 2.1)

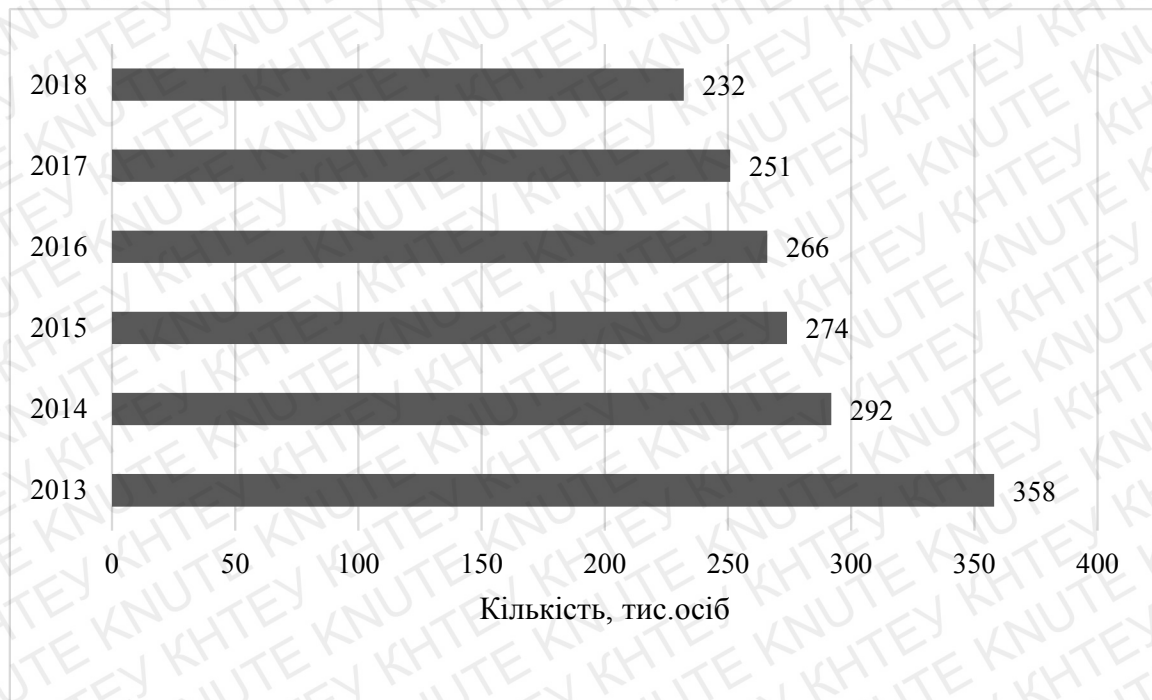


Рис. 2.1. Чисельність державних службовців в Україні у 2013-2018 рр., тис.осіб

* за даними [16]

Як можемо бачити з рис. 2.1, динаміка чисельності державних службовців має спадну тенденцію. Зокрема, якщо у 2013 р. загальна чисельність державних службовців в Україні становила 358 тис.осіб, то упродовж 2014-го року вона скоротилася на 66 тис.осіб і склала 292 тис. працівників апарату державного управління [16]. У 2018 році чисельність працівників державної служби порівняно з 2014-м роком скоротилася на 60 тис.осіб і склала 232 тис.осіб. В цілому, зменшення кількості працівників державної служби дозволяє здійснювати оптимізація не лише штату, але і функціональну реструктуризацію процесів роботи державних органів. Це викликає певні ризики у злагодженості

роботи державних органів та потребу у посиленні адміністративного контролю за їх діяльністю.

На розвиток адміністративного контролю також впливає процес реалізації реформ у державній службі. В цілому загальна оцінка рівня виконання планових показників реформування системи державного управління може бути проілюстрована на рис. 2.2.

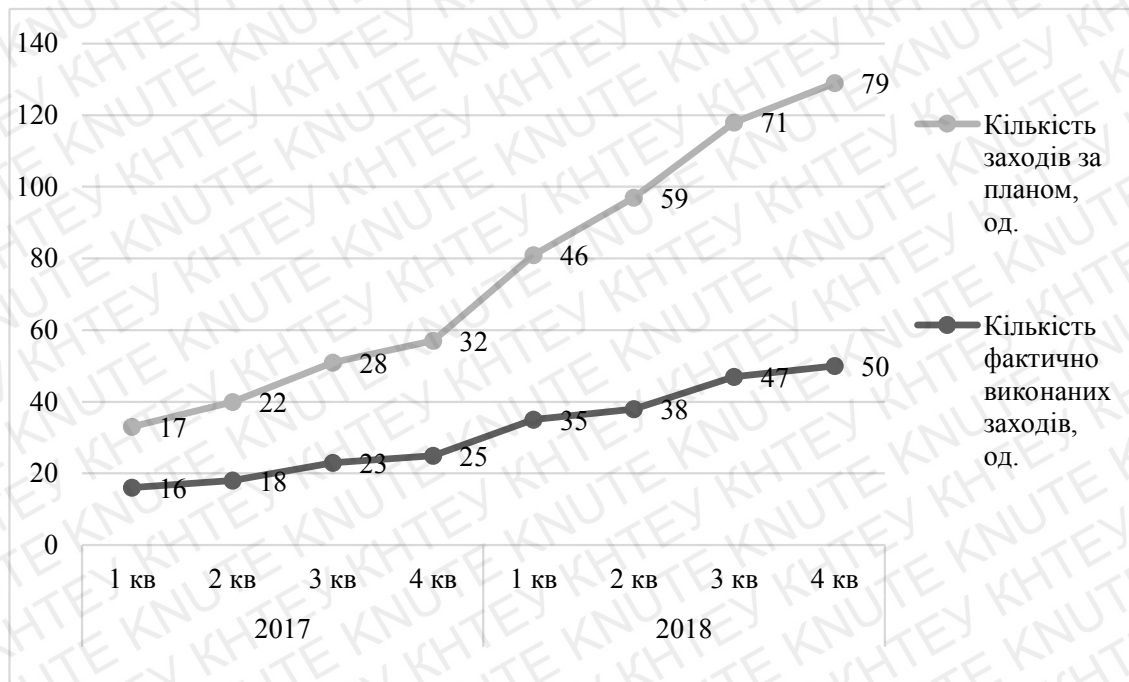


Рис. 2.2. Планова та фактична кількість виконаних заходів з реформування державної служби в Україні

* за даними [16]

Процеси виконання заходів з реалізації реформ у секторі державного управління мали більшу інтенсивність у 2018 році, в якому було проведено 170 заходів із 255 запланованих. У той же час у 2017 році загальна кількість заходів з реформування державного управління, яка була передбачена Стратегією РДУ, становила 82 при 99 запланованих. Упродовж 2018 року не всі міністерства України взяли однаково активну участь у впровадженні реформи [16]. Наприклад, посилення спроможності формування політики через структурні зміни у 2018 році здійснювалося лише у 8 міністерствах. Крім того, процеси реформування державного управління впливають на встановлені процедури та

способи впровадження рішень у всіх міністерствах, здійснюється нагальний діалог між різними представниками політичних сил. Формування і розвиток апарату державної служби в сучасних умовах передбачає фрагментарність українського державного управління, яка успадкована з минулого. У порівнянні з європейською моделлю державного управління, в Україні роль центру Уряду не настільки сильна, як необхідно для просування комплексних реформ. Державні установи в Україні є окремими юридичними особами, які часто не обмінюються інформацією і не співпрацюють ефективно. Немає також єдиного підходу до зайнятості та оплати праці в державних установах. Також помітною в останні роки є не досить чітко структурована система управління організаційними змінами в органах державного управління. Це викликає природний опір певним поліпшенням в апараті державної служби, таким як реорганізація та функціональна раціоналізація. Крім того, проблематичною на сьогодні для системи кадрового менеджменту є надмірна бюрократизація, відсутність належного делегування повноважень тощо [45].

Також темпи реформи державного управління тісно пов'язані з прогресом інших реформ. Прикладом є управління державними підприємствами та їх приватизація. Наразі міністерства мають справу з великою кількістю державних підприємств. Це обмежує ресурси та увагу керівництва міністерств до питань формування політики на користь щоденного управління підприємствами. І це лише один приклад взаємозалежності РДУ та інших реформ.

Отже, у даному питанні було розглянуто основні передумови розвитку адміністративного контролю в органах державної влади. 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

державних органах є реформування державної служби. Процеси виконання заходів з реалізації реформ у секторі державного управління мали більшу інтенсивність у 2018 році, в якому було проведено 170 заходів із 255 запланованих. У той же час у 2017 році загальна кількість заходів з реформування державного управління, яка була передбачена Стратегією РДУ, становила 82 при 99 запланованих. Упродовж 2018 року не всі міністерства України взяли однаково активну участь у впровадженні реформи. В цілому результати оцінки реформування державного управління свідчать про невисоку ефективність даного процесу, з огляду забюрократизованості ряду процедур, наявності фактору корупції.

2.2. Оцінювання адміністративного контролю в органах державної влади

Оцінка результативності адміністративного контролю в органах державної влади базується на складності та структурованості напрямків, що мають бути розглянуті. Схема дослідження рівня розвитку та ефективності адміністративного контролю в органах державної влади визначає основні етапи його проведення у визначеній послідовності та відображена на рис. 2.3.

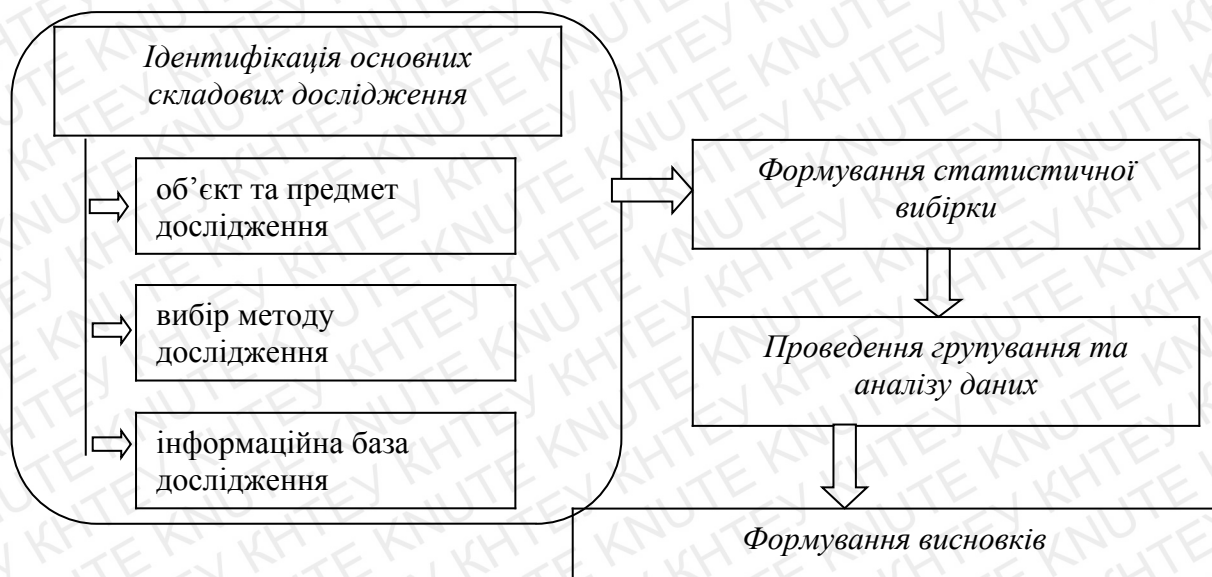


Рис. 2.3. Узагальнена схема дослідження системи адміністративного контролю в органах державної влади

*Джерело: розроблено автором

Дослідження проводилося автором роботи на основі проведення анкетного опитування керівників та спеціалістів ряду державних установ. Інформаційною базою дослідження є статистична сукупність, що складається з респондентів, до яких відносяться представники різних державних установ м. Києва. Отримані анкетні були згруповані за певними критеріями. Після цього автором роботи було проведено статистичний аналіз групувань. За результатами аналізу сформовано відповідні висновки. Найменування державних установ в роботі ми не наводимо задля збереження конфіденційності та анонімності проведеного дослідження.

Формування статистичної вибірки відповідає ознакам інформативності та репрезентативності. Наведені ознаки визначалися параметрами анкети, що використовується для опитування, а також величиною статистичної вибірки (генеральної сукупності).

Розробка формуляра анкети для опитування здійснювалася автором роботи за результатами теоретичного дослідження особливостей та чинників розвитку системи адміністративного контролю в органах державної влади (питання 1.1, 1.2 та 2.1 роботи). Формуляр анкети наведено у Додатку А.

Анкета складається з 10 питань. Респонденти давали відповідь на кожне з поставлених запитань. У деяких питаннях були присутніми варіанти невизначених відповідей. Ці відповіді призначені для того, щоб мати уявлення про частку невизначеності серед респондентів у певних важливих питаннях, які стосуються організації адміністративного контролю в органах державної влади. Такий підхід значно підвищує об'єктивність отриманих результатів опитування. Усього було опитано 30 працівників різних державних установ м. Києва. Обмеження вибірки лише м. Києвом не впливає на зниження репрезентативності вибірки.

Проведемо інтерпретацію результатів проведеного дослідження. За результатами анкетування було складено зведені таблиці підсумків опитування (Додаток Б).

На рис. 2.6 наведено розподіл чисельності опитаних у кількісному та відсотковому вираженні за посадами респондентів. Із 30 опитаних автором, найбільшу частку становили керівники підрозділів державних установ – 27% та спеціалісти – 27%. На керівників департаментів припадало 20%, на заступників керівників - 17%. А 7% опитаних мали посади керівників установ.



Рис. 2.4. Розподіл чисельності опитаних у кількісному та відсотковому вираженні за посадами респондентів

*Джерело: розроблено автором

Важливим питанням у процесі формування системи адміністративного контролю в органах державної влади є визначення його необхідності з позицій різних працівників закладів.

На рис. 2.5 наведено результати розподілу відповідей респондентів стосовно їх особистого ставлення до необхідності функції адміністративного контролю в органах державної влади.

Як свідчать результати опитування, близько 80% усіх опитаних респондентів позитивно відносяться до запровадження функції адміністративного контролю в органах державної влади. 3% виступають противниками такої ідеї. Доволі значною є частка службовців державних установ, яким байдуже, чи буде реалізовуватися функція адміністративного контролю в органах державної влади, чи ні.



Рис. 2.5. Результати опитування щодо ставлення респондентів до необхідності функції адміністративного контролю в органах державної влади

*Джерело: розроблено автором

Результати опитування стають більш зрозумілими, якщо проаналізувати розподіл респондентів, що висловили свою думку стосовно необхідності адміністративного контролю в органах державної влади, за їх посадами (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Розподіл респондентів, що висловили свою думку стосовно необхідності адміністративного контролю в органах державної влади, за їх посадами

Посади	Ставлення до функції адміністративного контролю			Разом, осіб
	Позитивно	Негативно	Не має значення	
1	2	3	4	5
Керівник установи	2	-	-	2
Заступник керівника	4	-	1	5
Керівник департаменту	4	1	1	6
Керівник підрозділу	7	-	1	8
Спеціаліст	7	-	1	8
Інша категорія	-	-	1	1
Разом, осіб	24	1	5	30

*Джерело: розроблено автором

Як свідчать дані табл. 2.2, більшість схвальних відповідей щодо необхідності функції адміністративного контролю в органах державної влади дало вище керівництво закладів. Ці посадові особи є найбільш зацікавленими в результатах діяльності їх установ, а їх особистий розвиток та мотивація в значній мірі залежать від результатів організації роботи установи, рівня виконання і реалізації поставлених завдань, дотримання рівня дисципліни у роботі, тощо.

Важливо також розглянути частку негативно-нейтральних відповідей.

Як бачимо з рис. 2.6, по мірі зниження рангу працівників та їх рівня значущості в організації управління державними органами та зниження рівня їх особистої відповідальності за реалізації поставлених завдань, поступово зростає частка негативно-нейтрального ставлення цих працівників до функції адміністративного контролю в органах державної влади.



Рис. 2.6. Розподіл негативно-нейтральних відповідей щодо ставлення працівників державних установ до адміністративного контролю в органах державної влади

*Джерело: розроблено автором

Можемо припустити, що ключовим фактором у формуванні наведеної ситуації є міра особистої відповідальності кожного окремо взятого працівника бюджетної установи за результати роботи закладу. Тобто, основне питання знаходиться у площині особистої мотивації та готовності брати участь у поліпшенні результатів роботи, сприянні покращенню результатів його діяльності.

Важливим було також проаналізувати фактичний стан системи адміністративного контролю в органах державної влади. З цією метою було проаналізовано відповіді на питання №4 анкети стосовно особистої оцінки респондентами ефективності адміністративного контролю в органах державної влади (рис. 2.7). Як свідчать проведені результати опитування респондентів, 21 державний службовець висловив позитивне ставлення до ефективності адміністративного контролю в органах державної влади (70%).

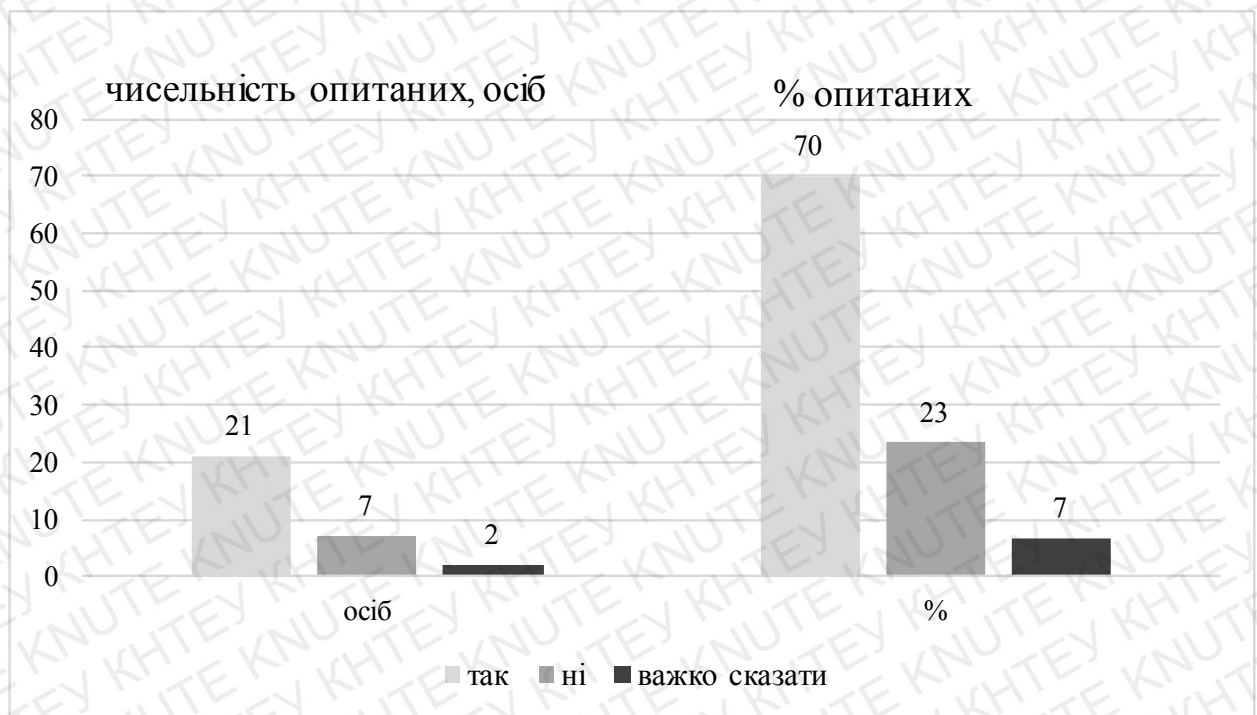


Рис. 2.7. Розподіл негативно-нейтральних відповідей щодо ставлення працівників державних установ до адміністративного контролю в органах державної влади

*Джерело: розроблено автором

Однак, досить значна частка респондентів вважають систему функціонування адміністративного контролю малоефективною – 23% або 7 респондентів.

Потреба у підрозділі адміністративного контролю є важливим критерієм імплементації цієї функції у роботу державних органів. Результати опитування державних службовців стосовно їх бачення у потребі створювати в межах державних установ підрозділи (служби) з адміністративного контролю наведено на рис. 2.8.

Варто відмітити, що більшість респондентів (60%) висловились за необхідність створення підрозділу адміністративного контролю в структурі апарату управління державними органами. Однак, досить значною є частка опитуваних (33%), яким було важко відповісти на це питання. Вони висловлювали сумніви стосовно того, що такий крок може бути ефективним, оскільки існує великий ризик зворотної тенденції – зростання бюрократії та розширення чисельності працівників, які не беруть участь безпосередньо у процесах і виконання завдань установ.

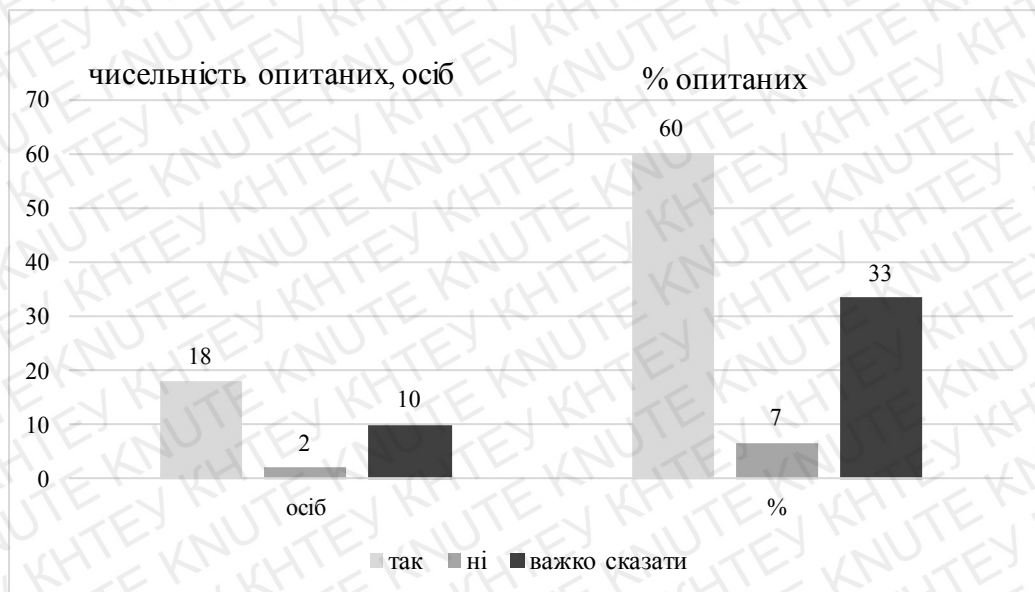


Рис. 2.8. Розподіл негативно-нейтральних відповідей щодо відношення державних службовців до потреби створювати в межах державних установ підрозділи (служби) з адміністративного контролю

*Джерело: розроблено автором

Для того, що зрозуміти мотиви та думки опитаних, потрібно мати на увазі наступне:

- функції адміністративного контролю є обов'язково присутніми в складі організаційного механізму управління будь-якою державною установою, тому посилення цих функцій у деяких службовців викликає сумніви;
- функції адміністративного контролю не є сконцентрованими в межах окремо взятого підрозділу, а вони є децентралізовані та розподілені за окремими структурними одиницями та посадами державних службовців;
- наявність окремого структурного підрозділу з питань адміністративного контролю завжди поряд з певними вигодами несе у собі додаткові фінансові витрати для бюджету установи на його утримання.

Важливим є питання використання інструментів механізму адміністративного контролю. Проаналізуємо основні інструменти, які на погляд респондентів, варто використовувати для реалізації функцій адміністративного контролю відповідно до питання №6 анкети (Додаток А, Б).

Для цього було просумовано оцінки усіх опитаних за варіантами відповідей, на основі чого було складено на рис. 2.9.

Як свідчать результати проведеного опитування, найбільш важливими інструментами забезпечення адміністративного контролю в державній службі серед респондентів вважаються такі:

- політика збереження кадрів – 23,1%;
- удосконалення системи комунікацій між підрозділами – 22,5%;
- розвиток зв'язків з громадськістю – 18,4%.

Використання інформаційних технологій в роботі та оптимізація структури управління установами займають відповідно 18,4% та 15,9%. На засоби стимулювання праці державних службовців припадає лише 4,3%.

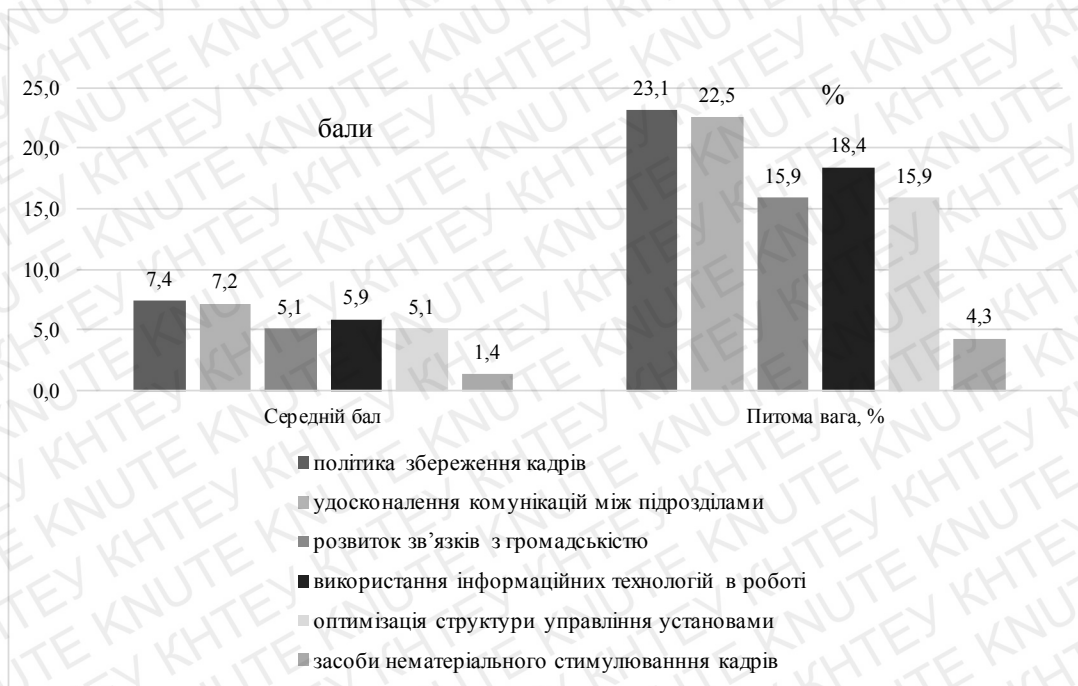


Рис. 2.9. Розподіл оцінок опитаних щодо використання різних інструментів адміністративного контролю в органах державної служби

*Джерело: розроблено автором

Виходячи з наведених результатів можемо зробити висновки про те, що у більшості респондентів уявлення про те, що забезпечення адміністративного контролю в державній службі базується на необхідності контролю механізмів взаємодії окремих підрозділів державних служб між собою та з громадськістю, забезпечення дотримання необхідного рівня ефективності комунікацій та можливість використання сучасних інформаційних технологій у фіксації результатів робочого процесу держслужбовців.

Отже, на основі результатів опитування можемо говорити про несприятливий стан забезпечення ефективності адміністративного контролю в органах державної служби. Більшість респондентів схильються передусім до необхідності вирішення проблем, пов'язаних з захистом прав самих державних службовців, посилення її мотивації до праці, а також до вирішення проблем протидії корупції та злочинності. Результати дослідження свідчать, що подальший розвиток системи адміністративного контролю потребує реорганізації та оптимізації управлінської структури. У цьому напрямку можна

розглянути можливість створення служб з внутрішнього контролю в межах установ, які можуть займатися питаннями покращення їх роботи. Масштаби діяльності таких служб можуть залежати від специфіки діяльності установи та розгалуженості її штату. Як свідчать результати проведеного опитування, найбільш важливими інструментами забезпечення адміністративного контролю в державній службі серед респондентів вважаються такі: політика збереження кадрів – 23,1%; удосконалення системи комунікацій між підрозділами – 22,5%; розвиток зв'язків з громадськістю – 18,4%. Використання інформаційних технологій в роботі та оптимізація структури управління установами займають відповідно 18,4% та 15,9%. На засоби стимулювання праці державних службовців припадає лише 4,3%. Виходячи з наведених результатів можемо зробити висновки про те, що у більшості респондентів уявлення про те, що забезпечення адміністративного контролю в державній службі базується на необхідності контролю механізмів взаємодії окремих підрозділів державних служб між собою та з громадськістю, забезпечення дотримання необхідного рівня ефективності комунікацій та можливість використання сучасних інформаційних технологій у фіксації результатів робочого процесу держслужбовців.

2.3. Організаційні механізми системи адміністративного контролю

Метою адміністративного контролю є забезпечення ефективного функціонування органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Повноваження органів щодо здійснення адміністративного контролю регулюють Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші нормативно-правові акти. Адміністративний контроль може бути основним видом діяльності або ж мати допоміжне значення.

Суб'єкти адміністративного контролю в Україні наведено на рис. 2.10. Об'єктами адміністративного контролю є цілі, стратегії, процеси, функції та

завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці [7, 8].

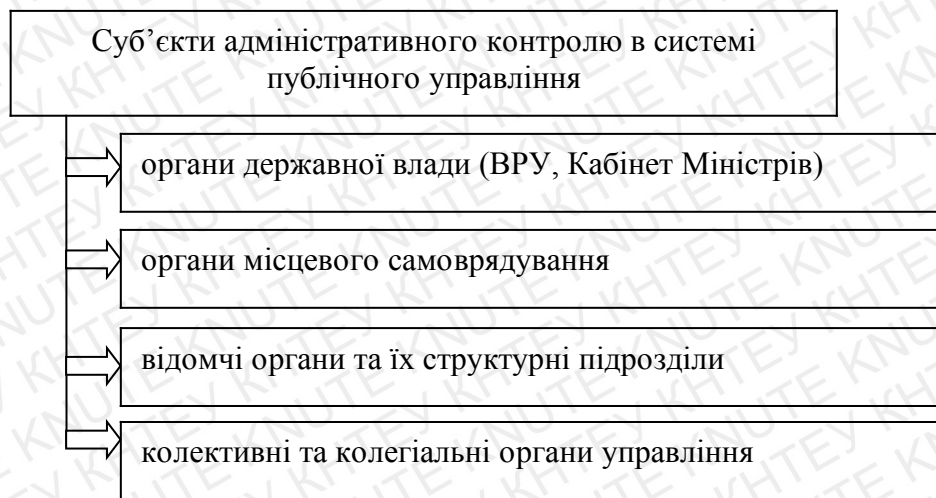


Рис. 2.10. Суб'єкти адміністративного контролю в Україні

*Джерело: розроблено автором на основі [7, 8]

Взаємопов'язана сукупність суб'єкта-контролера, контрольних дій та контрольованого об'єкта є організаційною системою адміністративного контролю. Зважаючи на організаційний взаємозв'язок суб'єкта-контролера й контрольованого об'єкта, розрізняють такі види адміністративного контролю: внутрішній (внутрішньовідомчий) та зовнішній (надвідомчий). Внутрішній контроль здійснюють за діяльністю органів, які перебувають в адміністративному підпорядкуванні, а зовнішній контроль — органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організації не підпорядкованих об'єктів [8].

В плані сучасного стану розвитку системи адміністративного контролю відбувається впровадження певних процедур та інструментів для забезпечення функціонування інституційної його складової в межах функціонування державної служби. У 2019 році розпочав роботу Центр оцінювання претендентів на державну службу при НАДС, який можна розглядати важливим інфраструктурним елементом адміністративного контролю в процесі регулювання публічного управління в органах державної влади. Це в значній мірі спростило процедуру прийому державних службовців на роботу, зробило

цей процес більш прозорим. Було узгоджено новий підхід до реформування системи класифікації посад та оплати праці державних службовців, що нормативно закріплено (зміни до Закону «Про державну службу») [17].

За етапами проведення адміністративного контролю щодо його часової реалізації розрізняють попередній, або превентивний (попередження та профілактика можливих порушень), поточний, або оперативний (обговорення проблем, що виникають; виявлення відхилень від планів) та підсумковий контроль (порівняння одержаних результатів із запланованими, перевірка виконання рішень). Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування охоплює президентський контроль; державний контроль, інституціолізований за гілками державної влади та громадський контроль. Контроль, інституціолізований за гілками державної влади, представлений парламентським, судовим (зокрема конституційним) контролем та контролем органів виконавчої влади. Парламентський контроль забезпечує Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України, Рахункова палата України. Конституційний контроль здійснює Конституційний Суд України, а судовий — система судів загальної та спеціальної юрисдикції. Громадський контроль реалізують об'єднання громадян та самі громадяни за діяльністю органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Якщо розглядати організаційні засади функціонування адміністративного контролю в комплексі, то поряд з використанням різних його інструментів можна виділити також засоби його організації, тобто елементи, що дозволяють його здійснювати. З метою оцінки результативності організаційного механізму системи адміністративного контролю в органах державної влади варто скористатися результатами анкетування (Додаток Б), відповідно до яких було проаналізовано особисту оцінку респондентами окремих критеріїв організаційно-інфраструктурного забезпечення системи адміністративного контролю в органах державної служби (рис. 2.11).

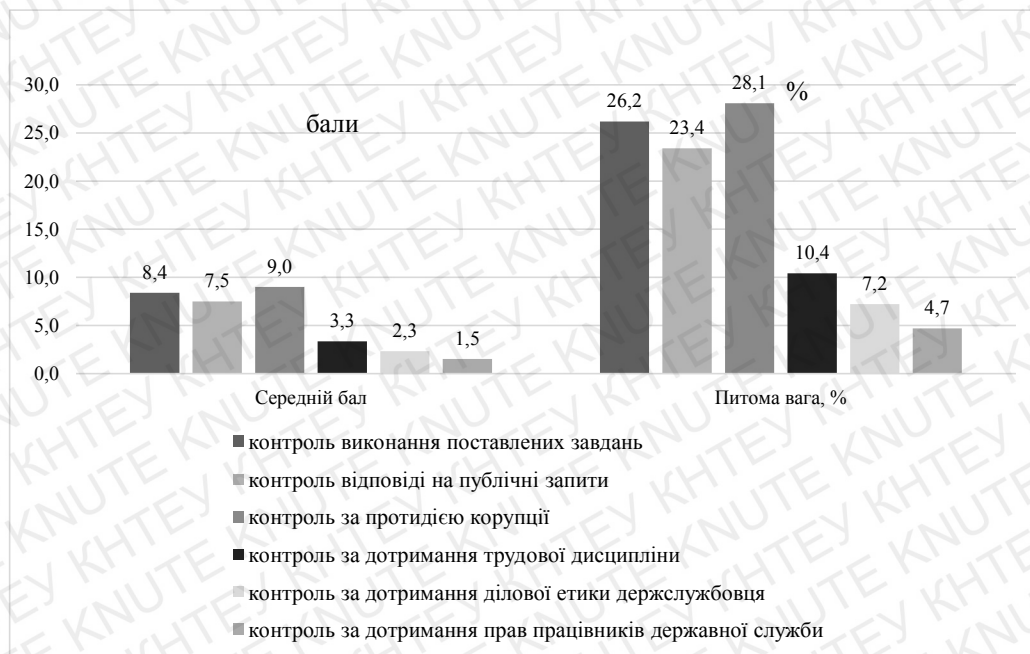


Рис. 2.11. Розподіл оцінок опитаних щодо результативності організаційного механізму системи адміністративного контролю в органах державної служби

*Джерело: розроблено автором (Додаток Б)

Усі визначені на рис. 2.11 критерії організаційної ефективності адміністративного контролю в значній мірі виражають суб'єктивне бачення державного службовця на процес організації роботи державних органів. Більшість опитаних в плані оцінки ефективності відмітили слабкі позиції наведених критерій, скоріш за все тому, що мали у своїй кар'єрі певний негативний досвід в організації комунікацій з іншими посадовцями.

Отже, у 2019 році розпочав роботу Центр оцінювання претендентів на державну службу при НАДС, який можна розглядати важливим інфраструктурним елементом адміністративного контролю в процесі регулювання публічного управління в органах державної влади. За результатами проведеного дослідження можемо бачити, що найбільш слабкими критеріями результативності організаційного механізму системи адміністративного контролю в державних органах, на думку опитаних, є контроль за дотримання трудової дисципліни, контроль за діловою етикою та контроль за дотриманням прав працівників.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Можливості застосування зарубіжного досвіду з організації адміністративного контролю

З метою вивчення перспектив розвитку системи адміністративного контролю в органах державної влади в Україні варто врахувати особливості позитивного досвіду зарубіжних країн. Варто відмітити, що у 1953 р. було формовано неурядову організацію - Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI). В складі її учасників нараховується 130 держав світу.

Принципи організації та здійснення адміністративного контролю в органах виконавчої влади зарубіжних країн закріплено у відповідних законах. Зокрема, у Словацькій Республіці ці питання регулюються у законах «Про Вище контрольне управління Словацької Республіки» та «Про державний контроль у Словацькій Республіці»; у Чеській республіці - у законах «Про державний контроль», «Про фінансовий контроль у державному управлінні»; у Литовській Республіці - у законах «Про державний контроль», «Про внутрішній контроль і внутрішній аудит» [22, с. 157].

Проаналізуємо державні інституції, що займаються питаннями здійснення адміністративного контролю в органах влади в окремих пострадянських країнах. У Республіці Білорусь діє Комітет державного контролю. У прибалтійських країнах функціонують дещо інші структури з зазначених питань, а саме: Державне управління цивільної служби в Латвійській Республіці, Державний контроль в Естонії, Литовській Республіці [22, с. 158].

Натомість, у Казахстані відсутня єдина система здійснення адміністративного контролю в органах виконавчої влади. Адміністративний контроль в системі органів виконавчої влади країн Європейського Союзу

здійснюється переважно спеціальними структурними підрозділами відповідних державних органів [30, с. 34].

Проте, у таких країнах як Франція, Португалія, в системі органів державної влади взагалі відсутній окремий орган, який займався б виключно питаннями адміністративного контролю за виконанням урядових рішень [39]. 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.

Адміністративний 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. Організацію адміністративного контролю в органах виконавчої влади Румунії здійснює Національна адміністрація контролю як центральний орган виконавчої влади, що знаходиться у підпорядкуванні уряду країни. У Сполучених Штатах Америки функцію контролю в органах виконавчої влади здійснює Головне контрольне управління Конгресу США [22, с. 157].

В Японії координацію контрольних функцій у адміністративній і фінансовій сферах покладено на Секретаріат Кабінету Міністрів Японії. У Китаї питання організації державного адміністративного контролю в системі органів виконавчої влади покладено на Міністерство контролю, яке його здійснює за діяльністю міністерств і відомств Державної Ради, державних службовців.

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 [43].

Зважаючи на цілі України інтеграції з ЄС, варто більш глибоко розглянути особливості зарубіжного досвіду на прикладі європейських країн.

У зв'язку з необхідністю гармонізації законодавства в цій сфері та відповідно до вимог Європейського Союзу, Урядом Угорської Республіки прийнято Постанову про адміністративний 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 [43].

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 [43].

Адміністративний 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 [45, с. 93].

Система адміністративного контролю в органах виконавчої влади 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 [51, с. 33].

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 [51, с. 34].

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 [43].

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, протидії 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 [70, с. 292].

Таким чином, незважаючи на деякі спільні риси у сфері контролю в системі органів виконавчої влади 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 контролю при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю 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. Підконтрольність органів влади народу є 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.

3.2. Напрями подальшого розвитку адміністративного контролю в системі державної служби України

Подальший розвиток системи адміністративного контролю в органах державної влади також на сьогодні потребує коригування ряду параметрів. Однією з найбільших сучасних проблем адміністративного контролю є досягнення його ефективності, яку можна було б співвіднести з відповідними витратами, які щорічно фінансуються на функціонування системи контролю. Зокрема, нагальність сказано ілюструють статистичні дані, які свідчать про постійне збільшення видатків держави на підтримку інфраструктури адміністративного контролю в Україні (рис. 3.1).

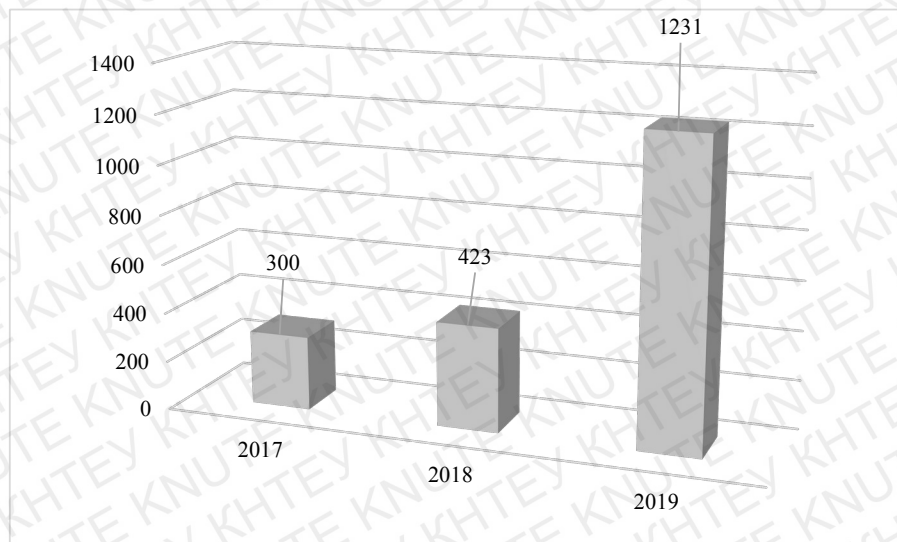


Рис. 2.3. Динаміка видатків бюджету на розвиток державного управління в Україні у 2017-2019 рр., тис.грн

* за даними [25]

Відповідно до Державного бюджету 2019 року було виділено фінансування заходів з розвитку системи управління (у т.ч. її складової – підсистеми адміністративного контролю) в державній службі в сумі 1230,7 млн.грн. Основними напрямками використання коштів у 2019 р. визначено оплату праці спеціалістів, які займаються питання розвитку і реформування апарату державного управління, заходи з розвитку системи електронного урядування та заходи з формування системи комплексного оцінювання фахівців в органах державної влади.

З огляду на вищевикладене досить важливим питанням залишається можливість реформування системи державного управління таким чином, аби привести у відповідність результати, які вона генерує, до обсягів витрат на її утримання. Важливим аспектом в цьому плані є процеси реформування системи державного управління. За даними річного звіту про виконання Стратегії про реформування державного управління (СРДУ) рівень ефективності процесів перетворень в органах державної служби є посереднім (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Значення індикатора ефективності реформування державного управління

* за даними [25]

З метою удосконалення системи адміністративного контролю варто розглянути декілька перспективних законодавчих ініціатив, які мають на меті покращити менеджмент людських ресурсів в рамках публічного управління.

Для вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі важливе значення має Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки». Зазначена Стратегія визначає пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні, шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами, передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [58].

На підвищення якості державної служби та управління людськими ресурсами спрямована Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Реалізація Стратегії з використанням європейського досвіду дасть змогу забезпечити: реформування й модернізацію державної служби, запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці, створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців із функціями та повноваженнями державних органів [63].

Для створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затверджено план заходів щодо її реалізації [59]. Ця Концепція визначає напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій [59].

В Концепції зазначено, що з розвитком інформаційного суспільства виникає необхідність формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах. На сьогодні інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів у сфері управління людськими ресурсами не відповідає потребам держави у проведенні реформи державного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Про це свідчить те, що за світовим індексом розвитку електронного уряду ООН (E-Government Development Index), який міститься в дослідженнях E-Government Survey, у 2016 році Україна зайняла 62 позицію зі 193 (рейтинг рівня розвитку країн розподіляється на основі отриманого ними загального індексу, який складається з трьох підіндексів, що характеризують стан веб-присутності державних органів, телекомунікаційної інфраструктури, людського капіталу). Враховуючи це, необхідно розробити єдину, цілісну державну політику, спрямовану на розв'язання таких першочергових проблем, як: недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах; відсутність єдиної бази даних державних службовців та інших працівників державних органів; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами в більшості державних органів; недостатність функцій моніторингу результативності діяльності державних органів; відсутність відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах; відсутність достатньої електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і недостатній рівень розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури; відсутність єдиних стандартів ідентифікації користувачів інформаційної системи; відсутність автоматизації процесів управління людськими ресурсами внаслідок недостатньо розвинутої інфраструктури та недосконалого апаратного забезпечення залежно від географічного положення та типів населених пунктів; низький рівень готовності державних службовців

та інших працівників державних органів до впровадження інформаційної системи; недостатній рівень знань і навичок у державних службовців та інших працівників державних органів щодо використання інформаційної системи; низький рівень організації навчання державних службовців, інших працівників державних органів із питань використання інформаційної системи [59].

З метою визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [62].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо систематизувати основні напрямки удосконалення системи адміністративного контролю:

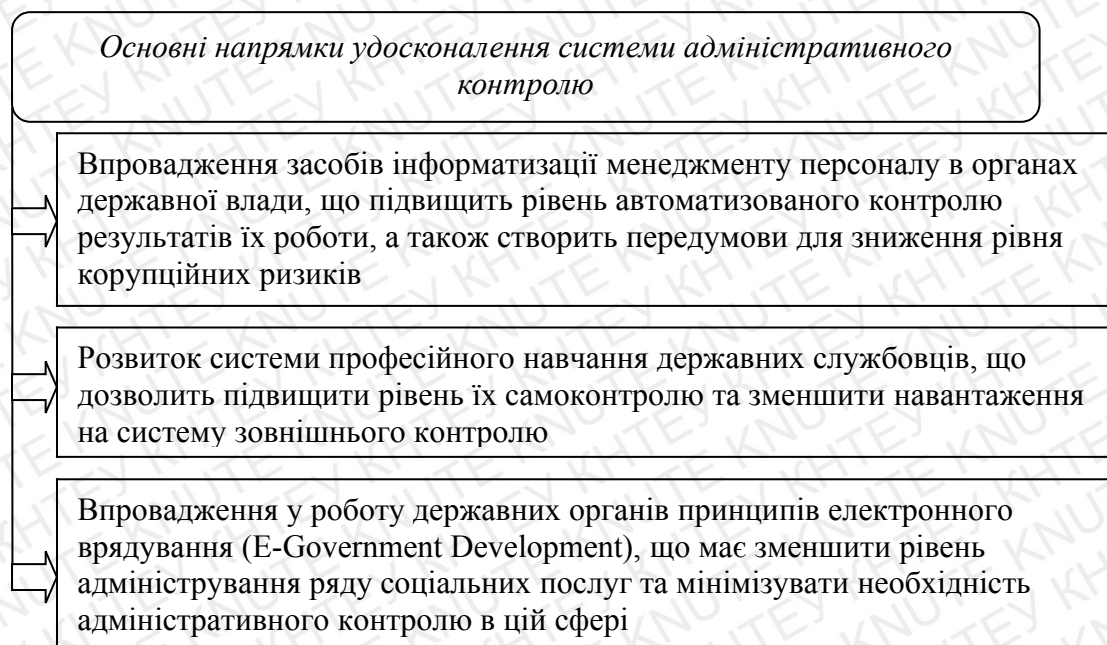


Рис. 3.3. Основні напрямки удосконалення системи адміністративного контролю

* за даними [4]

Реалізація зазначених вище положень дасть можливість здійснити модернізацію держаної служби та управління людськими ресурсами на прикладі кращих європейських практик, забезпечить результативну й ефективну діяльність державних органів.

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.

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.

Отже, важливим питанням залишається можливість реформування системи державного управління таким чином, аби привести у відповідність результати, які вона генерує, до обсягів витрат на її утримання. Важливим аспектом в цьому плані є процеси реформування системи державного

управління. Подальше удосконалення системи адміністративного контролю передбачають вирішення таких завдань: 1) впровадження засобів інформатизації менеджменту персоналу в органах державної влади, що підвищить рівень автоматизованого контролю результатів їх роботи, а також створить передумови для зниження рівня корупційних ризиків; 2) розвиток системи професійного навчання державних службовців, що дозволить підвищити рівень їх самоконтролю та зменшити навантаження на систему зовнішнього контролю; 3) впровадження у роботу державних органів принципів електронного врядування (E-Government Development), що має зменшити рівень адміністрування ряду соціальних послуг та мінімізувати необхідність адміністративного контролю в цій сфері. Між правами і обов'язками державних службовців повинна існувати узгодженість і збалансованість.

ВИСНОВКИ:

Отже, за результатами проведеного дослідження можемо сформулювати такі висновки і пропозиції:

Сутність адміністративного контролю включає в себе спостереження за діяльністю підконтрольних об'єктів з метою отримання необхідної інформації в межах, передбачених законом і іншими нормативними правовими актами. Отримана інформація може бути використана з метою виявлення негативних або позитивних тенденцій у діяльності підконтрольних суб'єктів і причин, що породжують ці тенденції, прогнозуванні подальшої діяльності під контрольних суб'єктів. Інформація, отримана при здійсненні контрольної діяльності, необхідна також для виявлення протиправних і недоцільних дій або витрат фінансових чи інших ресурсів, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності.

Адміністративний контроль в органах державного управління являє собою систему 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 місцевого самоврядування. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, як надання послуг населенню. 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.

Розглянуто основні передумови розвитку адміністративного контролю в органах державної влади. 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 державних органах є реформування державної служби. Процеси виконання заходів з реалізації реформ у секторі державного управління мали більшу інтенсивність у 2018 році, в якому було проведено 170 заходів із 255 запланованих. У той же час у 2017 році загальна кількість заходів з реформування державного управління, яка була передбачена Стратегією РДУ, становила 82 при 99 запланованих. Упродовж 2018 року не всі міністерства України взяли однаково активну участь у впровадженні реформи. В цілому результати оцінки реформування державного управління свідчать про невисоку ефективність даного процесу, з огляду забюрократизованості ряду процедур, наявності фактору корупції.

На основі результатів опитування можемо говорити про несприятливий стан забезпечення ефективності адміністративного контролю в органах державної служби. Більшість респондентів схиляються передусім до необхідності вирішення проблем, пов'язаних з захистом прав самих державних службовців, посилення її мотивації до праці, а також до вирішення проблем протидії корупції та злочинності. Результати дослідження свідчать, що подальший розвиток системи адміністративного контролю потребує реорганізації та оптимізації управлінської структури. У цьому напрямку можна розглянути можливість створення служб з внутрішнього контролю в межах установ, які можуть займатися питаннями покращення їх роботи. Масштаби діяльності таких служб можуть залежати від специфіки діяльності установи та розгалуженості її штату. Як свідчать результати проведеного опитування, найбільш важливими інструментами забезпечення адміністративного контролю в державній службі серед респондентів вважаються такі: політика збереження кадрів – 23,1%; удосконалення системи комунікацій між підрозділами – 22,5%; розвиток зв'язків з громадськістю – 18,4%. Використання інформаційних

технологій в роботі та оптимізація структури управління установами займають відповідно 18,4% та 15,9%. На засоби стимулювання праці державних службовців припадає лише 4,3%. Виходячи з наведених результатів можемо зробити висновки про те, що у більшості респондентів уявлення про те, що забезпечення адміністративного контролю в державній службі базується на необхідності контролю механізмів взаємодії окремих підрозділів державних служб між собою та з громадськістю, забезпечення дотримання необхідного рівня ефективності комунікацій та можливість використання сучасних інформаційних технологій у фіксації результатів робочого процесу держслужбовців.

У 2019 році розпочав роботу Центр оцінювання претендентів на державну службу при НАДС, який можна розглядати важливим інфраструктурним елементом адміністративного контролю в процесі регулювання публічного управління в органах державної влади. За результатами проведеного дослідження можемо бачити, що найбільш слабкими критеріями результативності організаційного механізму системи адміністративного контролю в державних органах, на думку опитаних, є контроль за дотримання трудової дисципліни, контроль за діловою етикою та контроль за дотриманням прав працівників.

Незважаючи на деякі спільні риси у сфері контролю в системі органів виконавчої влади 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 контролю при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю 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. Підконтрольність органів влади народу є 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.

Важливим питанням залишається можливість реформування системи державного управління таким чином, аби привести у відповідність результати, які вона генерує, до обсягів витрат на її утримання. Важливим аспектом в цьому плані є процеси реформування системи державного управління. Подальше удосконалення системи адміністративного контролю передбачають вирішення таких завдань: 1) впровадження засобів інформатизації менеджменту персоналу в органах державної влади, що підвищить рівень автоматизованого контролю результатів їх роботи, а також створить передумови для зниження рівня корупційних ризиків; 2) розвиток системи професійного навчання державних службовців, що дозволить підвищити рівень їх самоконтролю та зменшити навантаження на систему зовнішнього контролю; 3) впровадження у роботу державних органів принципів електронного врядування (E-Government Development), що має зменшити рівень адміністрування ряду соціальних послуг та мінімізувати необхідність адміністративного контролю в цій сфері. Між правами і обов'язками державних службовців повинна існувати узгодженість і збалансованість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Александрович О. О. Особливості організації та функціонування систем державного фінансового контролю: світовий досвід / О. О. Александрович // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 4. - С. 375-382.
2. Бедринець М. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / М. Бедринець // Фінанси України. - 2014. - № 2. - С. 223-227.
3. Бориславська О., Янюк Н. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень. URL: <http://www.cpp.org.ua/aspekts/25/29> (дата звернення: 06.02.2018).
4. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців : теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. - 416 с.
5. 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.
6. 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.
7. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління, 2018. - №1-2. – С. 41-45
8. 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.

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

10. 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

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

12. Дейнеко Є. В. Внутрішній контроль в умовах реформування системи державного фінансового контролю в Україні : дис. канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» // Є. В. Дейнеко. - Харків, 2014. – 18.

13. Державна служба: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Київ : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇ-НА», 2012. - 526 с.

14. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

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. Жаровська Г. П. Перспективні напрями протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні / Г. П. Жаровська // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2014. - № 1. - С. 11-16.

22. Завистовська, Г. І. Зарубіжний досвід урядового фінансового контролю / Г. І. Завистовська // Економічний аналіз : зб. наук. праць / редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін.; Тернопільський національний економічний університет. - Тернопіль : Видавничо- поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2014. - Том 18. - № 1. - С. 156-161.

23. Заходи щодо скорочення обсягів тіньової складової економіки України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://freepapers.ru/72/zahodishhodo-skorochennya-obsyagv-tnovo/283220.1835382.list2.html>.

24. 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>

25. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) та ін. Київ : НАДС, 2018. - 36 с.

26. Іваськевич Х.І. Система органів фінансового контролю бюджетних установ бюджетних установ в Україні / Х.І. Іваськевич // Економіка і суспільство, 2017. - №11. – С. 420-427
27. Йосифович Д.І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції / Д.І. Йосифович // Науковий вісник, 2015. - №3. – С. 76-81
28. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Форум права. 2012. № 1. С. 426-431.
29. Кваша Т. Досвід окремих країн стосовно напрямів детінізації економіки / Т. Кваша, О. Попов // Науково-технічна інформація. - 2006. - № 2. - С. 10-15.
30. 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
31. Кіселичник В. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією І В. Кіселичник, М. Стефанчук II Науковий часопис Національної академії прокуратури України. - 2015. - № 1. - С. 93-100
32. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
33. Коломийчук Н.М. Роль державного фінансового контролю в бюджетному процесі держави / Н.М. Коломийчук // Науковий вісник Полісся. – 2016. - № 4. – С. 137-141
34. 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.
35. 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>

36. 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.
37. Контрольна діяльність в органах державної служби / Національне агентство України з питань державної служби – URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kontrolna-diyalnist/>
38. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія / С. А. Косінов. – Х.: Право, 2015. – 360 с.
39. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С.О. Кохан // Державне управління, 2014 - URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf
40. 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
41. 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. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf
42. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. - Київ : НАДУ 2016. - 304 с.
43. Мих О. В. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] / О. В. Мих // Державне будівництво. - 2009. - № 2. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2009_2_34.pdf.
44. Молчанов Д. Удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансового контролю та моніторингу як засобів протидії тінізації економіки України з урахуванням міжнародного досвіду / Д. Молчанов // Адміністративне право і процес, 2017. - №10. – С. 118-124

45. Моспаненко І. В. Світовий досвід організації системи державного фінансового моніторингу / І.В. Моспаненко, І. І. Бондаренко // Наукові праці: науково-методичний журнал. Державне управління / ред.: Л. П. Клименко, М. С. Іванов. - Миколаїв : МДГУ ім. П. Могили, 2014. - Вип. 230. - Т. 242. - С. 91-94.

46. Національна економіка : навчальний посібник / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович] ; за ред. А. Ф. Мельник. - К.: Знання, 2011. - 463 с. Основи соціальної економіки : підручник / О. Г. Головніна. - 2-ге вид., перероб. та доп. - К. : Центр учбової літератури, 2013. - 648 с.

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

48. Нижник Н. Р. Організаційно-правові засади модернізації публічної служби в Україні / Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державної служби: Матеріали наук. - практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 8 листопада 2013 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпро: ДРІДУ НАДУ 2013. - С.7-10.

49. Павленко С. О. Шляхи удосконалення правового регулювання протидії особам, віднесеним до категорії «злочинців у законі» в Україні / С. О. Павленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. - 2016. - Вип. 6. - Том. 3. - С. 73-79. - Серія «Юридичні науки».

50. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість: монографія / Т. І. Пахомова. - Одеса : ОРІДУ НАДУ 2002. - 410 с.

51. Піхоцький В. Ф. Зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю та можливість його використання в Україні / В. Ф. Піхоцький // Економіст. - 2016. - № 1. - С. 31-34.

52. Про державну службу: закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

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

55. 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>

56. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

57. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект Закону України (від 01.02.2008 р. № 1472). URL: <http://gska2.rada.gov.ua> (дата звернення: 06.02.2018).

58. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

59. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 844-р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80>

60. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лист. 2016 р. № 905-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80>

61. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

62. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх

перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 974-р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>

63. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

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

65. 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

66. Севрук В. Г. Нормативно-правові засади протидії правоохоронними органами України злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі / В. Г. Севрук // Молодий вчений. - 2017. - № 4. – С. 63-68

67. Спільний досвід на користь всім: стратегічний план на 2011 - 2016 рр. / Міжнародна організація Вищих контрольних органів (INTOSAI). - 2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739516>.

68. 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

69. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>

70. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права, 2015. - №4. – С. 291-295
71. 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
72. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н.М. Чехоева // Юридичний вісник, 2013. - № 2(29). - С. 74–78.

ДОДАТОК А**АНКЕТНИЙ ЛИСТ ОПИТУВАННЯ**

Дата проведення опитування	_____ 2019р.
Вищий навчальний заклад, де проводиться опитування	

Шановний респондент!

Просимо Вас взяти участь у дослідженні проблем розвитку адміністративного контролю в Україні. З цією метою Вам необхідно дати письмову відповідь на питання анкети.

Гарантуємо повну анонімність ваших відповідей.

1. Вкажіть Ваш вік: _____ років

2. Вкажіть категорію посади (проставити «+»):

Керівник установи	
Заступник керівника	
Керівник департаменту	
Керівник підрозділу	
Спеціаліст	
Інша категорія	

3. Ваше особисте ставлення до необхідності функції адміністративного контролю в органах державної влади (проставити «+»):

Позитивно	
Негативно	
Не має значення	

4. Чи бачите Ви ефективною систему адміністративного контролю в своїй установі / організації (проставити «+»):

так	
ні	
важко сказати	

5. Чи потрібен у вашій установі підрозділ з контролю (проставити «+»):

так	
ні	
важко сказати	

6. Які інструменти посилення адміністративного контролю, на вашу думку, варто використати (проставити кількість балів навпроти кожного варіанту від 1 до 6. 1 – ставиться для найменш актуального варіанту, 6 – для найбільш актуального):

	Балів, від 1 до 8
політика збереження кадрів	
удосконалення комунікацій між підрозділами	
розвиток зв'язків з громадськістю	
використання інформаційних технологій в роботі	
оптимізація структури управління установами	
засоби нематеріального стимулювання кадрів	
засоби матеріального стимулювання кадрів	
заходи покращення морально-психологічного клімату в робочих колективах	

7. Дайте оцінку рівню ефективності адміністративного контролю в органах державної влади за окремими критеріями (проставити від 1 до 5):

Критерії	Бали
контроль виконання поставлених завдань	
контроль відповіді на публічні запити	
контроль за протидією корупції	
контроль за дотримання трудової дисципліни	
контроль за дотримання ділової етики держслужбовця	
контроль за дотримання прав працівників державної служби	

Дякуємо за увагу!

ДОДАТОК Б

Зведені результати анкетного опитування
«Розвиток та ефективність адміністративного контролю в органах
державної влади»

1. Вкажіть Ваш вік: _____ років

ВІК	осіб
до 30 років	4
30-40 років	5
40-50 років	14
більше 50 років	7
Разом	30

2. Вкажіть категорію посади (проставити «+»):

	осіб	%
Керівник установи	2	7
Заступник керівника	5	17
Керівник департаменту	6	20
Керівник підрозділу	8	27
Спеціаліст	8	27
Інша категорія	1	3
Разом	30	100

3. Ваше особисте ставлення до необхідності функції адміністративного контролю в органах державної влади (проставити «+»):

	осіб	%
Позитивно	24	80
Негативно	1	3
Не має значення	5	17
Разом	30	100

4. Чи бачите Ви ефективною систему адміністративного контролю в своїй установі / організації (проставити «+»):

так	21
ні	7
важко сказати	2

5. Чи потрібен у вашій установі підрозділ з контролю (проставити «+»):

так	18
ні	2
важко сказати	10

6. Які інструменти посилення адміністративного контролю, на вашу думку, варто використати (проставити кількість балів навпроти кожного варіанту від 1 до 6. 1 – ставиться для найменш актуального варіанту, 6 – для найбільш актуального):

	Балів, від 1 до 8
політика збереження кадрів	
удосконалення комунікацій між підрозділами	
розвиток зв'язків з громадськістю	
використання інформаційних технологій в роботі	
оптимізація структури управління установами	
засоби нематеріального стимулювання кадрів	
засоби матеріального стимулювання кадрів	
заходи покращення морально-психологічного клімату в робочих колективах	

7. Дайте оцінку рівню адміністративного контролю в органах державної влади за окремими критеріями (проставити від 1 до 5):

Критерії	Бали
контроль виконання поставлених завдань	
контроль відповіді на публічні запити	
контроль за протидією корупції	
контроль за дотримання трудової дисципліни	
контроль за дотримання ділової етики держслужбовця	
контроль за дотримання прав працівників державної служби	

Дякуємо за увагу!