



**Міністерство освіти і науки України**

**ДЕРЖАВНИЙ БІОТЕХНОЛОГІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

**Факультет менеджменту, адміністрування та права**

**Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування**

## **КОНТРОЛЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ**

**Конспект лекцій**

**для здобувачів другого (магістерського) рівня  
вищої освіти денної та заочної форми навчання  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»**

**Харків 2024**

Міністерство освіти і науки України  
ДЕРЖАВНИЙ БІОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Факультет менеджменту, адміністрування та права  
Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

## **КОНТРОЛЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ**

Конспект лекцій  
для здобувачів другого (магістерського) рівня  
вищої освіти денної та заочної форми навчання  
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Затверджено  
рішенням  
Науково-методичної ради  
факультету МАП  
Протокол № 7  
від 12.03.2024 р.

Харків 2024

УДК 351.9(042.4)  
Т-68

Схвалено  
на засіданні кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування  
Протокол № 7 від 27.02.2024р.

**Рецензенти:**

**Ю. І. Данько**, проректор з наукової роботи Сумського національного аграрного університету, доктор економічних наук, професор;

**В. С. Ніценко**, доктор економічних наук, професор кафедри підприємництва та маркетингу Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Т-68 Контроль в публічному управлінні та адмініструванні: конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти денної та заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Упорядник: С.С. Ткачова – Харків: [б. в.], ДБТУ, 2024 – 86 с.

Видання призначене для представлення теоретичного матеріалу з дисципліни «Контроль в публічному управлінні та адмініструванні». У конспекті лекцій викладено матеріали за темами: методологічні засади організації контролю в сфері публічного управління та адміністрування; принципи контролю в публічному управлінні та адмініструванні; світові стандарти системи контролю, досвід здійснення контролю в публічному управлінні та адмініструванні в зарубіжних країнах; розвиток системи контролю у сфері публічного управління та адміністрування в Україні; організаційні засади здійснення контролю в органах публічної влади України; основні шляхи забезпечення ефективного функціонування внутрішнього контролю; контроль з боку органів місцевого самоврядування.

Для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти денної і заочної форм навчання.

УДК 351.9(042.4)

**Відповідальна за випуск: Ю. М. Сагачко**, канд. екон. наук, доцент

© Ткачова С. С., 2024

© ДБТУ, 2024

## ЗМІСТ

Вступ	5
Тема 1 Методологічні засади організації контролю в сфері публічного управління та адміністрування	6
Тема 2 Принципи контролю в публічному управлінні та адмініструванні	21
Тема 3 Світові стандарти системи контролю. Досвід здійснення контролю в публічному управлінні та адмініструванні в зарубіжних країнах	35
Тема 4 Розвиток системи контролю у сфері публічного управління та адміністрування в Україні	46
Тема 5 Організаційні засади здійснення контролю в органах публічної влади України	59
Тема 6 Основні шляхи забезпечення ефективного функціонування внутрішнього контролю	65
Тема 7 Контроль з боку органів місцевого самоврядування	72
Перелік використаних джерел	78

## ВСТУП

Контроль необхідно розглядати як обов'язкову функцію публічного управління та адміністрування, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності.

Предметом вивчення навчальної дисципліни «Контроль у публічному управлінні та адмініструванні» є основні положення, концепції, методологія організації та реалізації контрольної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні.

Основною метою навчальної дисципліни є формування у здобувачів системи знань з методології розроблення, застосування та розвитку контролю як ефективного засобу задовільного публічного управління та адміністрування в умовах обмеженості ресурсів.

Завданнями дисципліни є вивчення основних положень, концепцій, методів, понять і підходів контрольної діяльності, що використовуються у світовій практиці публічного управління та адміністрування, освоєння процедур розроблення, порівняння, обґрунтування та застосування систем контролю на практиці.

Вивчення навчальної дисципліни надає можливості здобувачам вищої освіти: здобути теоретичні знання про методологію організації та реалізації контрольної діяльності; вивчити: нормативно-правові аспекти функціонування системи контролю в Україні, види контролю та способи їх застосування у сфері публічного управління та адміністрування; знати: призначення та особливості різних видів контролю; міжнародний досвід організації та ефективного використання контролю в органах публічного управління та адміністрування.

# ТЕМА 1

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**1.1. Сутність поняття «контролю». Місце та роль контролю в процесі управління.**

**1.2. Класифікація та характеристика видів контролю.**

### **1.1. Сутність поняття «контролю».**

#### **Місце та роль контролю в процесі управління**

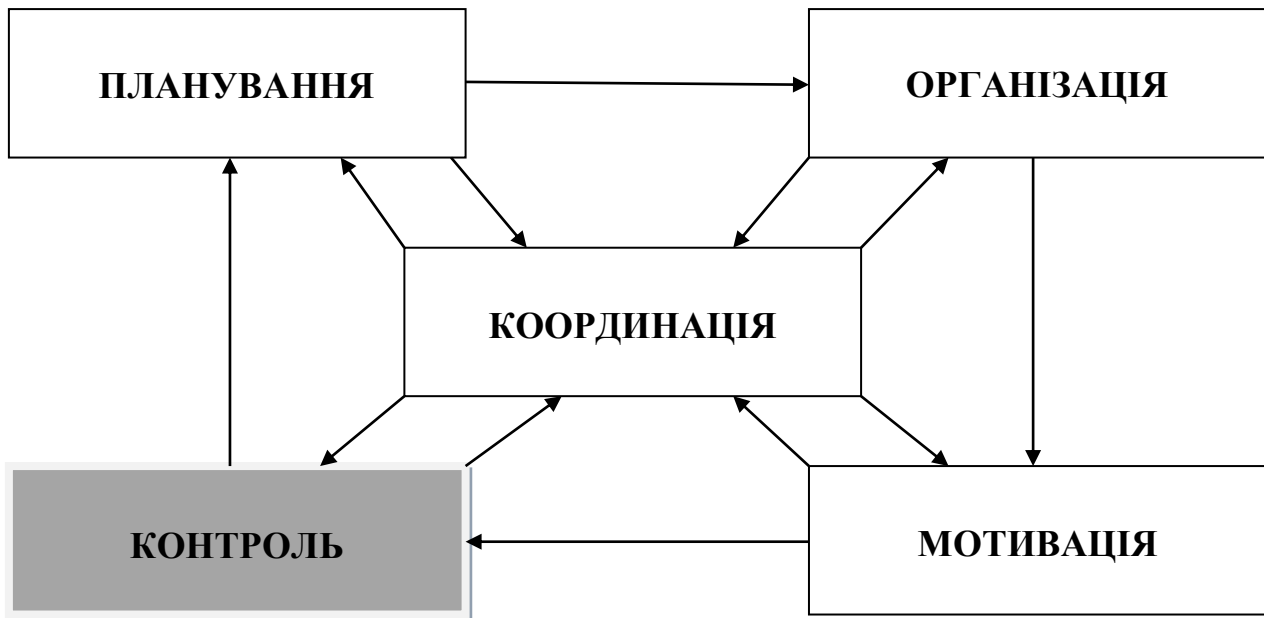
За словами відомого французького вченого Б. Гурне, без контролю не може бути ефективного управління. *Контроль завжди слід розглядати* як обов'язкову функцію публічного управління та адміністрування, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності.

За визначенням відомого американського вченого М. Мескона, *контроль* – це процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Цілі, плани та структура будь-якої організації, зокрема й держави, її органів управління, безпосередньо пов'язані з її місією та визначають напрями діяльності. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням. Таким чином, контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації (рис. 1.1.).

Класичний процес контролю складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення. Схема класичного процесу контролю наведена на рис. 1.2.

Об'єктивна необхідність, сутність і значення контролю визначаються

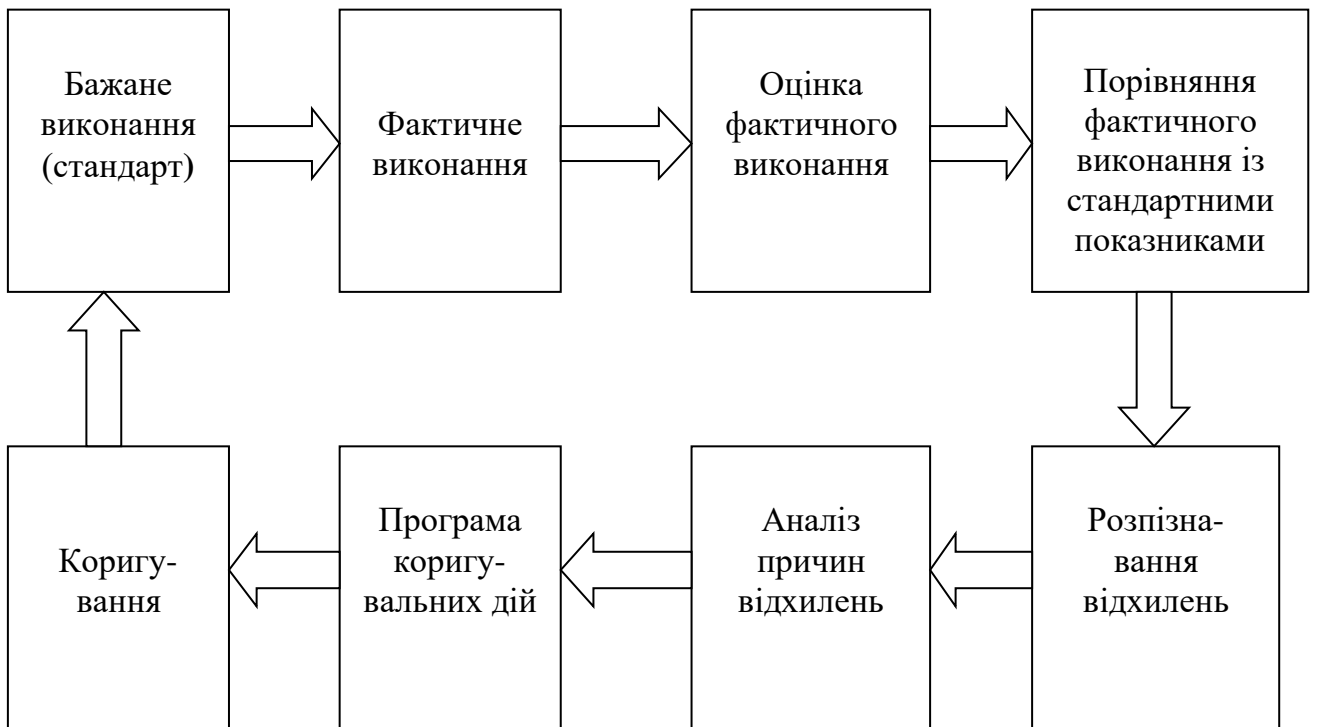
структурою державного та суспільного устрою країни. При цьому, слід зауважити, що управління будь-якими процесами в державному управлінні не є можливим без належної організації.



**Рис. 1.1. Місце контролю серед основних функцій управління**

*Основною метою функції контролю* є запобігання відхиленням у діяльності суб'єктів управління від заданої програми, а в разі виявлення відхилень – приведення керованої системи в стійке положення за допомогою всіх існуючих регуляторів. Починаючи аналіз сутності поняття «контроль», потрібно передусім приділити увагу безпосередньо завданням, вирішення яких є метою усього контрольного процесу (рис. 1.3.).

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



**Рис. 1.2. Класичний процес контролю**



**Рис. 1.3. Завдання контролю**



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

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

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

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

У процесі управління **контроль є зв'язуючим елементом** між його етапами. Як видно з рис. 1.4., процес управління складається з наступних функціонально-логічних етапів: прийняття управлінського рішення; контролю і перевірки його виконання; оцінки результатів виконання управлінського рішення.

**У процесі контролю виявляють:**

- якість самого управлінського рішення;
- ефективність тих організаційних заходів, яких було вжито до його виконання;
- відповідність організації об'єкта управління цілям успішного

виконання настанов управлінського рішення;

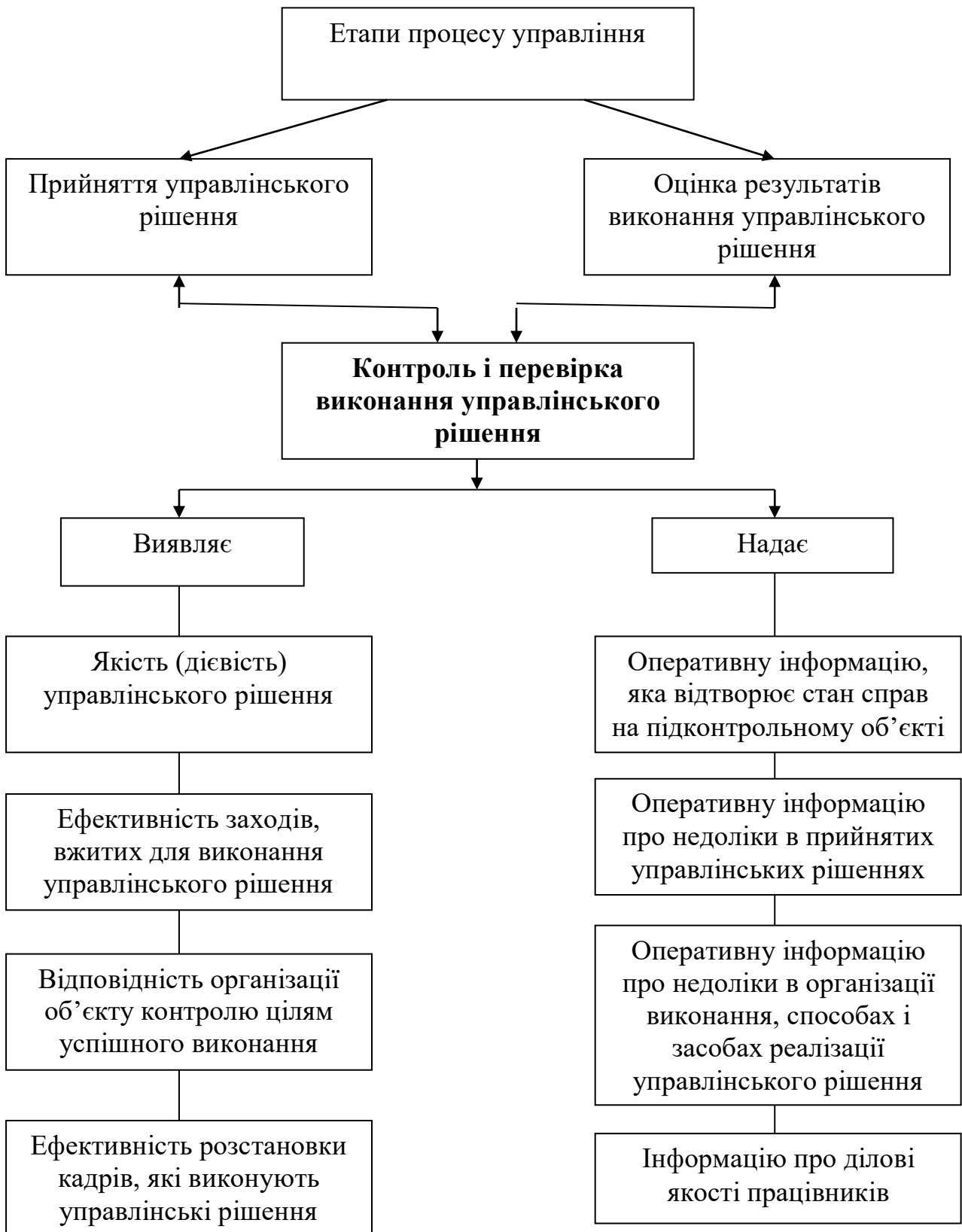


Рис. 1.4. Етапи процесу управління

– правильність розстановки кадрів, які виконують рішення.

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

Для того, щоб успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління. **Контроль дає змогу отримувати оперативну інформацію**, яка об'єктивно відтворює стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності затвердженій програмі, виявити недоліки у прийнятих рішеннях, в організації виконання, способах і засобах їх реалізації, вивчити ділові якості працівників. Якщо на інформаційному етапі контрольної діяльності здійснюється пошук і збирається інформація про підконтрольний об'єкт, зіставляється фактичне виконання з накресленими цілями, прийнятими рішеннями, то на коригуючому етапі, встановлюючи спосіб усунення виявлених розбіжностей між фактичним станом і програмою, формулюються рішення для нормалізації функціонування підконтрольного об'єкту.

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

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

У процесі переходу від адміністративно-командної системи управління до ринкових відносин **контроль в Україні зазнав певних змін**. По-перше, втратив своє значення і ефективність відомчий контроль. По-друге, контроль все більше набрав ознак формального, тобто застосовувався контроль

виконання термінів: недопущення відхилень у виконанні програм соціально-економічного розвитку, актів і доручень Президента України, постанов і доручень уряду України, звернень народних депутатів України тощо, і при цьому втрачав своє значення контроль якісний (експертний). *По-третє*, контроль, в основному був зорієнтованим на перевірку та оцінку кінцевих результатів діяльності. *По-четверте*, зростала роль і значення нової форми контролю – аудиту.

## 1.2. Класифікація та характеристика видів контролю

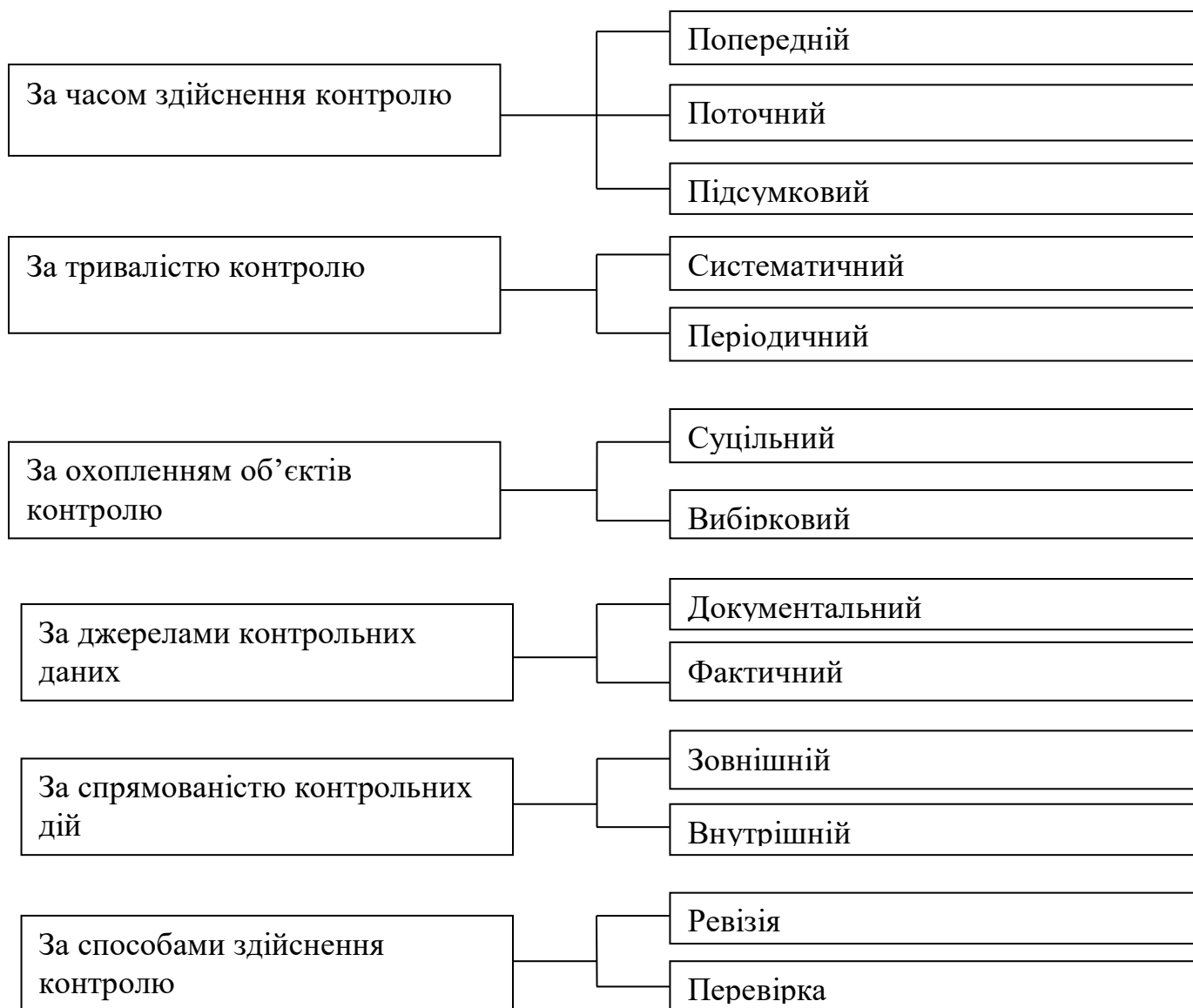
При дослідженні суті контролю доцільно розглянути класифікацію його видів за ознаками, яка зображена на рис. 1.5.

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

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

***Поточний***, або, як його ще називають, ***оперативний (супутній) контроль***, відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговоренні проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності і дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю.

Поточний контроль здійснюється через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; корегує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей.



**Рис. 1.5. Класифікація видів контролю**

Тобто, зворотній зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає змогу проводити систематичне оцінювання справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану.

**Підсумковий (наступний) контроль** проводиться всіма контрольними органами після завершення певного управлінського процесу. Його мета полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між

подією, що відбулась, та її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими матиме справу організація.

Американський вчений У. Ньюмен звертає увагу на два *суттєві аспекти підсумкового контролю*. По-перше, він надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, в той же час він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не задовольняє поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити коригування або цілей на майбутнє (ситуація зміни цілей розвитку), або шляхів (ситуація зміни технологій та методів управління) і термінів їх досягнення (ситуація уповільнення управління, а відповідно й процесів розвитку). Саме тому управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки підсумкового контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю.

У сфері публічного управління та адміністрування *контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності*: дотримання цілепокладання, планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів діяльності; використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; виконання законодавства; підбір та розстановка кадрів у публічному секторі; виконання державних та регіональних програм; стан боротьби з правопорушеннями у сфері публічного управління та адміністрування тощо. Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них у цілому залежить поступовий розвиток держави.

*Контрольна діяльність у публічному управлінні та адмініструванні*

включає класичну низку послідовних дій, які можна розділити на три стадії: *підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову*. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями.

При здійсненні *підготовчої стадії* проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити); визначається засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення.

Під час *центральної (аналітичної) стадії* ведеться збирання та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадають.

До *підсумкової стадії* належать такі дії, як: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення їх до адресату (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю.

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

Види контролю можна класифікувати за багатьма іншими ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про *контроль адміністративний або технічний*. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства), або до всього управління організацією (контроль системи управління).

*Контроль у публічному управлінні та адмініструванні можна*

класифікувати наступним чином (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Класифікація контролю у публічному управлінні та адмініструванні**

<i>№з/п</i>	<i>Ознака</i>	<i>Види контролю</i>
1	2	3
1	за органами, які його здійснюють	контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян
2	за підконтрольними об'єктами	контроль за державними структурами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими особами
3	за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю	відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль)
4	за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю	освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо
5	за формами проведення	ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.
6	за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури	втручання у кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури
7	за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу	пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане) втручання
8	за часом його проведення	попередній, поточний, остаточний
9	за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються	вибірковий або повний
10	за використанням технічних засобів і спеціальних приладів	на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін.



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

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

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

***Під внутрішнім (відомчим) контролем*** розуміють такий контроль, що здійснюється всередині міністерства, іншого органу публічної влади або окремого підприємства, організації, установи органом (посадовою особою), пов'язаною з підконтрольною структурою відомчими зв'язками.

***Відомчий контроль*** – це один з основних засобів забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні та адмініструванні. Він є обов'язковим елементом, важливою функцією будь-якого керуючого органу (посадової особи). Відомчий (внутрішній) контроль здійснюють не лише публічні органи. Будь-яка вища ланка (посадова особа) недержавного сектору економіки у межах повноважень та за підлеглістю всередині своєї структури контролює нижчу. Контроль з їх боку також буде мати ознаки адміністративного вже на тих підставах, що здійснюється адміністрацією, тобто управляючим органом, але він не буде елементом державного управління, оскільки здійснюється недержавною структурою.

***Відомчий контроль***, що сьогодні здійснює держава, може розглядатися

як явище, якому притаманні різні аспекти виявлення. Його призначення сьогодні полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкту відомчої належності; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни на ньому; вжитті заходів з попередження та усунення порушень законності і дисципліни; встановленні причин та умов, які сприяють відхиленню від вимог правових норм, правил організації процесу виробництва, надання послуг тощо; вжитті заходів щодо виправлення ситуації на об'єкті (поновленні законності й дисципліни); притягненні до відповідальності осіб, винних у порушенні встановленого порядку.

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

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

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

**Відомчий контроль** здійснюється, як правило, особами, які добре обізнані в суті справи, причому не завжди це професійні контролери. Зрозуміло: ніхто інший, крім особи, яка працює у системі спеціального контролюючого підрозділу того відомства, підприємства, установи, організації, структурні підрозділи яких вона контролює, не може так повно уявляти собі весь стан справ, проблемні сторони діяльності об'єкта контролю. Наведене стосується і контролю з боку вищої посадової особи. Її знання характеру роботи

підконтрольної ділянки – наслідок того, що завдання, цілі (частково і функції) контролюючого суб'єкту і підконтрольного об'єкту збігаються. Водночас відомчий контроль має й істотний недолік, який іноді зводить нанівець його сильні сторони. «Захист» так званої «честі мундиру», небажання «виносити сміття з хати» суттєво послаблюють результативність відомчого контролю.

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

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

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

*Суть міжвідомчого контролю* полягає у тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств, установ і організацій вимоги, слідкують за їх виконанням. На відміну від відомчого, який здійснюється контролюючою структурою однієї з підконтрольних відомчої належності, міжвідомчий контроль проводиться органами іншої відомчої належності. Його наявність обумовлена необхідністю забезпечити єдине та одноманітне вирішення комплексних завдань, котрі стосуються низки галузей, у масштабах всієї держави. Коло питань, яке має право перевіряти такий орган, вкрай вузьке, спеціалізоване, прив'язане до фахових завдань, покладених на нього. Орган міжвідомчого контролю досліджує реалізацію конкретної функції об'єкту

контролю. До міжвідомчого контролю слід віднести контроль з боку міністерств, державних комітетів, служб, інших відомств та їх структурних підрозділів, що мають міжвідомчі повноваження (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та ін.), різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежна, автомобільна, по контролю за цінами та ін.).

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

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

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

самоврядування або місцевої державної адміністрації).

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

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

*Для оцінювання результатів контролю* існує безліч засобів та методів вимірювання. Для сфери державного управління характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

## ТЕМА 2

### ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

**2.1. Характеристика принципів контролю в публічному управлінні та адмініструванні.**

**2.2. Метод управління за цілями.**

## 2.1. Характеристика принципів контролю в публічному управлінні та адмініструванні

Публічним управлінням та адмініструванням накопичено великий досвід з теорії та практики здійснення контролю. Контрольна діяльність базується на низці принципів, реалізація яких дозволить забезпечити реалізацію мети та основних завдань контролю (рис. 2.1.).

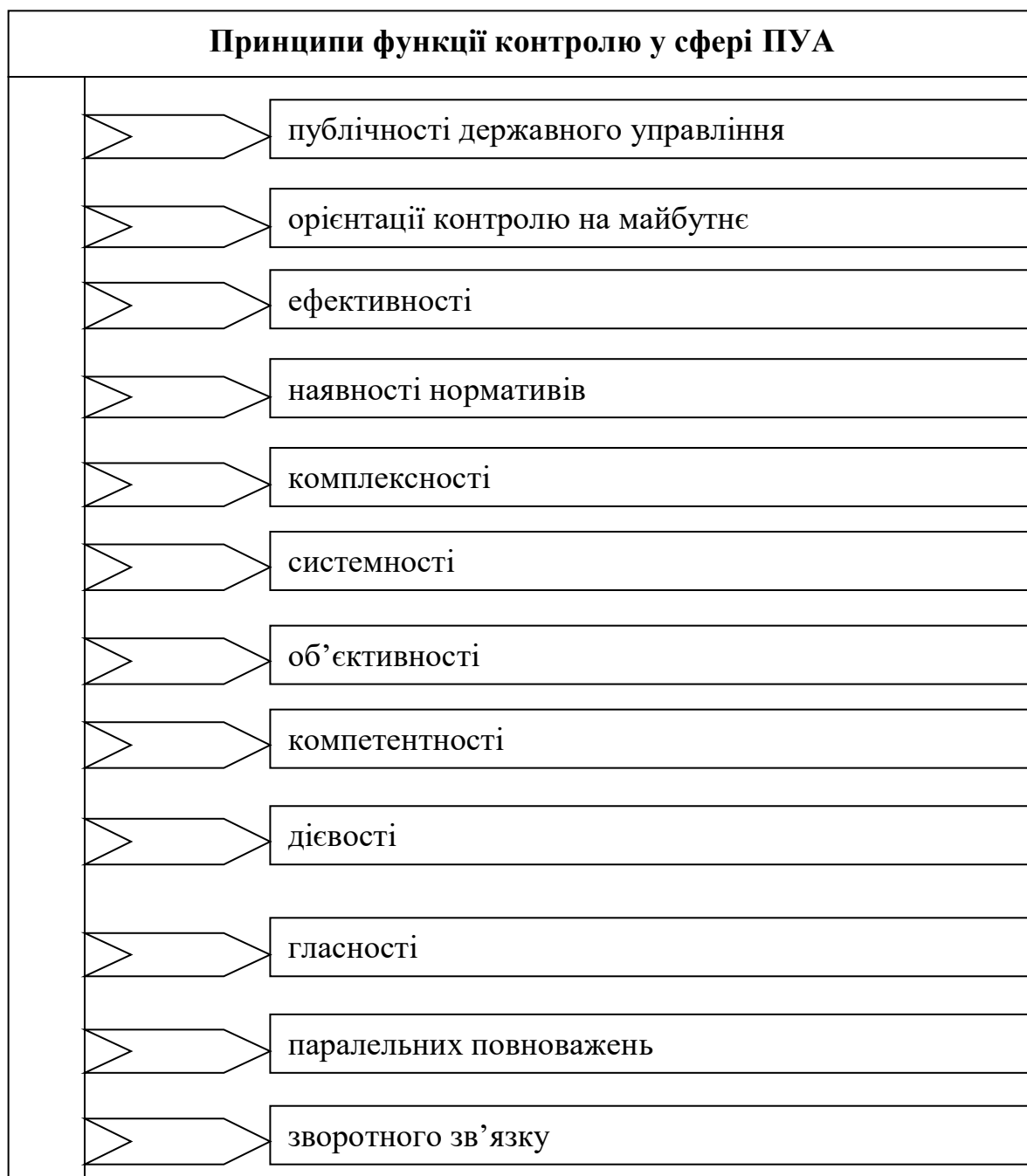


Рис. 2.1. Принципи контролю в публічному управлінні та адмініструванні

Основні характеристики принципів контролю детально розкривають вимоги до нього.

***Принцип публічності державного управління передбачає:***

- доступність державного управління для громадян, зокрема, через їх участь у виборі до складу владних структур;
- відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;
- суспільний контроль через засоби масової інформації та в інших формах за управлінськими процесами;
- судовий контроль при здійсненні управлінських процесів за дотриманням конституційних і законодавчих норм.

***Принцип випереджуючого стану управління*** знаходить своє відображення при реалізації функції контролю у вигляді принципу орієнтації контролю на майбутнє. Останній виходить з того, що, чим більше система контролю використовує інформацію, орієнтовану на майбутнє, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше її можливість попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів.

***За принципом ефективності*** контролю він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Контроль є допоміжним засобом для забезпечення максимально повного досягнення визначених цілей й не повинен при цьому перетворюватися на основний засіб. По-перше, контроль потребує значних витрат ресурсів, по-друге, надмірне приділення уваги контролю настільки ж погане, як і нехтування ним. Останнє може привести до пригнічення волі виконавців та обмеження їх ініціативи, що потім вже нічим не може бути виправдане та скомпенсоване.

***За відсутності нормативів на параметри діяльності*** неможливо оцінити досягнення її цілей. Тому обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів, за іншою термінологією стандартів. Це положення відповідає принципу наявності

нормативів. Причому, встановлення стандартів є точним визначенням цілей, що мають бути досягненні у визначений термін, й яке засновується на планах організації.

*Для державного управління* взагалі характерні:

– погано структуровані та неструктуровані проблеми, що, здебільшого, не піддаються кількісному оцінюванню;

– опір керівників ускладненню їх праці внаслідок необхідності постійного визначення пріоритетів, роботі в умовах обмеженого часу та його ефективного використання тощо;

– відсутність відповідної кваліфікації у керівників щодо визначення цілей, планування, організації, передачі досвіду підлеглим, вміння працювати з інформацією;

– слабка інтеграція з іншими системами, зокрема, з прогнозуванням, складанням бюджетів тощо;

– відсутність належної індивідуальної мотивації в умовах підвищення інтенсивності праці;

– збільшення потоків та обсягів документообігу.

Вплив цих причин на відношення до контролю, насамперед, у сфері державного управління, можна подолати тільки дотримуючись **наступних принципів:**

– комплексності, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності;

– дієвості, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення;

– системності, що проявляється у періодичному проведенні контролю згідно з визначеними термінами;

– компетентності, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями, що пов'язана з правдивим висвітленням дійсного стану справ;

– гласності, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, громадськості.



**Сутність принципу паралельних повноважень**, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановлені системи контролю для врівноваження влади та попередження грубих помилок і промахів в її діяльності. Зокрема, цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади: вищих, центральних та місцевих органів державної влади. Наприклад, й Верховна Рада України, й Президент України мають схвалити Закони України, щоб вони набули офіційного статусу. Таким чином, можна говорити про паралельні повноваження Президента України щодо прийняття законів, але, в той же час, вони обмежені, оскільки його вето може бути відхиленим Верховною Радою України.

Наведені вище положення і принципи знайшли своє відображення в сучасних стандартах системи контролю, які широко використовуються у сфері державного управління багатьох країн світу.

**Відповідно до принципу зворотного зв'язку**, за допомогою функції контролю шляхом аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо це попередити, розбіжностей між метою й здобутими результатами.

**Зворотні зв'язки** передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз та оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління. Відповідно виділяють два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні. Якщо **об'єктні зворотні зв'язки** дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (функціональний аудит), то суб'єктні – оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління (адміністративний аудит). **Суб'єктні зворотні зв'язки** дозволяють здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи. Він являє собою один з аспектів здійснення керівництва та забезпечується спеціалізованими підрозділами та службовцями. У соціальних системах **принцип зворотного зв'язку** формулюють як принцип контролю.

*Однією з основних форм реалізації принципу контролю* є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів.

Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню. Щоб забезпечити виконання цієї умови, під час планування з використанням відомих принципів діагностики доцільно визначитися з так званими точками контролю. В якості останніх доцільно обрати певні терміни й параметри тих суспільних об'єктів, дій, явищ, що найбільш переконливо свідчать про очікувані зрушення у процесах державного розвитку, та постійно або періодично відслідковувати їх.

Організований належним чином моніторинг суспільних процесів має вирішувати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. *Ефективність контролю* завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення.

За аналогією з кібернетичними системами, порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, і, відповідно, до відхилення від прогнозованого розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні, широко використовуються різноманітні *системи моніторингу* з різних проблем суспільного розвитку, наприклад, відстеження та оцінювання політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації. Власне моніторинг дозволяє забезпечити тільки одну із основних стадій контролю, оскільки він надає можливість своєчасно відстежити факти відхилення від означеного шляху досягнення цілей. Наступною стадією контролю є порівняння отриманих результатів та визначення ступеню їх відхилення від намічених (запланованих). У залежності від такого відхилення, як правило, приймається рішення щодо коригування або поставлених цілей, або шляхів та дій з їх досягнення.

*Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю* у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є

удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів; здійснення моніторингу; оцінювання результатів; коригування управління - цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності.

***Науковець Г. Груба запропонував та обґрунтував більш ширший перелік принципів контролю для використання у публічному управлінні та адмініструванні.***

***Законність.*** Принцип, спрямований на захист прав учасників управлінських правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства контролюючим органом (посадовою особою) у процесі проведення контрольних дій. Безпосередньо це означає, що контроль повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить контроль; б) компетентними посадовими особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням строків контролю; ґ) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю та ін. Цей принцип закріплений у статтях 1, 2, 3, 8, 19 та ін. Конституції України. З принципом законності пов'язані всі інші принципи контролю. Можна сказати, що вони логічно впливають з нього.

***Коректність.*** Це моральна сторона законності. Полягає в поважанні прав та законних інтересів підконтрольної особи, у недопущенні приниження їх честі та гідності під час проведення контрольних дій.

***Централізм*** (або субординація в службових відносинах). Передбачає чітку вертикаль та підпорядкованість (за предметом контролю або організаційної структури) контролюючих органів, де рішення контролюючого органу вищого рівня обов'язкове для нижчого. Це не виключає зворотного зв'язку, який зовні виявляється у внесенні пропозицій підпорядкованих контролюючих органів до вищих щодо вдосконалення нормативної бази, форм та методів контролю, у критичних зауваженнях, які спрямовані на усунення недоліків у керівництві контролюючих органів тощо. Принцип централізму відбивається також у самостійності нижчих органів контролю у вирішенні питань, які віднесені до їх компетенції. Діюче законодавство відповідно до

цього принципу дозволяє оскаржити дії контролюючих органів (посадових осіб) у відповідний контролюючий орган вищого рівня. Наприклад, дії посадових осіб районної податкової інспекції можна оскаржити в обласну податкову адміністрацію і т. д.

**Планова організація діяльності контролюючих органів.** Цей принцип забезпечує чітку, послідовну роботу за різними складовими контролю: за об'єктом контролю (коли в плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); за напрямками (або предметом) контролю (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); за суб'єктами контролю (вирішується, хто з фахівців або який контролюючий підрозділ буде здійснювати контроль); за строками контролю та ін.

**Фахова спеціалізація контролю.** Передбачає організацію контролю та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю (фінансовий, екологічний, митний тощо).

**Професіоналізм.** Один з провідних принципів контролю, який передбачає наявність високої фахової підготовки в контролерів, що унеможливорює обман фахівця, який здійснює контроль, з боку зацікавлених підконтрольних структур або осіб. Цей принцип водночас є запорукою об'єктивності та реальності контролю, які забезпечуються наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів. Тісно пов'язаний з попереднім.

**Зрозумілість.** Принцип вимагає від контролерів, щоб інформація, надана ними за результатами контролю, не вимагала додаткових пояснень.

**Науковість.** Передбачає використання контролерами у своїй діяльності сучасної техніки (де це потрібно), наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольних дій.

**Принцип відповідності** заходів впливу, що застосовуються до порушників, вчиненим правопорушенням тісно пов'язаний із принципами законності та професіоналізму. Передбачає вміння контролера зробити вибір з різних існуючих норм однієї конкретної, яка відповідає характеру виявленої

ним помилки (порушення).

**Реальність контролю.** Принцип характеризує динаміку контролю і професіоналізм дій контролерів безпосередньо в процесі здійснення ними контролю. Звичайно, реальним контроль не може бути без достатньої фахової підготовки контролерів.

**Об'єктивність контролю** (або принцип об'єктивної істини). Суть його – надання контролерами за результатами контролю достовірної інформації, тобто такої, що максимально відповідає об'єктивній істині. Принцип об'єктивності невід'ємний від реальності контролю, але, на відміну від нього, виражає кінцеву стадію контролю, тобто статистику.

Реальність та об'єктивність контролю мають важливе значення для виведення об'єктивної картини справ на підконтрольному об'єкті, у тій або іншій підконтрольній сфері, в державі взагалі (вони формують реальну, об'єктивну статистику). Це сприяє усуненню недоліків, правильному обранню стратегічного курсу розвитку об'єкта контролю та ін. Суворе додержання останніх двох принципів суттєво впливає і на стан законності та дисципліни в державі, оскільки об'єктивні результати контролю дозволяють правоохоронним органам застосовувати відповідні правові санкції до дійсно винних осіб, водночас виключаючи помилкове застосування таких санкцій до невинуватих.

**Принцип повноти.** Передбачає, що в роботі контролюючого органу (контролера) не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація повинна бути повною й об'єктивною. Цей принцип, тісно пов'язаний з принципами реальності та об'єктивності, є водночас і їх наслідком, і обов'язковою передумовою.

**Комплексність.** Принцип вимагає від контролерів проводити перевірки не лише повно, а й комплексно, тобто звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольних дій, незважаючи на те, що певна ділянка, питання або напрямок роботи підконтрольної структури за планами конкретної роботи перевірки не підлягає. У випадку встановлення порушень законодавство вимагає від контролерів вжиття відповідних заходів щодо

порушників або самостійно (якщо це їх компетенція), або шляхом повідомлення про виявлені порушення відповідним державним структурам, в тому числі правоохоронним.

**Суттєвість.** Відповідно до цього принципу інформація за результатами контролю повинна бути суттєвою, такою, яка допомагає приймати рішення. Зрозуміло, що незначні другорядні факти свідчать про непрофесійний підхід до своєї справи з боку контролюючого органу (контролера).

**Корисність** (одна із сторін суттєвості). Передбачає, що економічний, соціальний або політичний ефект від використання отриманої інформації повинен перекивати витрати на її отримання.

**Неупередженість.** Дотримання цього принципу досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах. Цей принцип є одним із найбільш видимих продовжень принципу законності, тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності. Відхилення від принципу неупередженості може тягти за собою кримінальну відповідальність контролерів за посадовий підлог, вчинення корупційного діяння (зрозуміло, за наявності складів злочину) або дисциплінарне стягнення.

**Доброзичливість (коректність).** Принцип тісно пов'язаний з неупередженістю. Передбачає врахування поглядів на стан справ на підконтрольному об'єкті не лише тих, хто перевіряє, але і тих, кого перевіряють, коректне ведення контрольних дій.

**Універсальність.** Означає, що контроль зобов'язаний охоплювати всі ділянки державного, господарського і соціально-культурного будівництва. Непідконтрольних сфер, структур або осіб у сфері державного управління бути не повинно.

**Систематичність.** Передбачає проведення контролю не одноразово, час від часу, а постійно, за визначеною схемою. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом планової організації контролюючих органів, з тією лише різницею, що вказує не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику держави в цьому питанні.

**Дієвість, оперативність, результативність.** Припускають швидке проведення контрольних дій за відповідними повідомленнями про виявлення порушень, а також з метою попередження правопорушень і усунення причин, що їм сприяють. У противному разі така форма державного управління, як контроль, взагалі не матиме сенсу. Чітке додержання цих принципів є показником високого професіоналізму контролерів, запорукою того, що правопорушники не встигнуть “приховати сліди” правопорушення, що, у свою чергу, сприятиме об’єктивності контролю.

**Гласність.** Припускає можливість, а в деяких випадках навіть обов’язковість (на це прямо вказують ряд нормативних актів, що регулюють повноваження контролюючих та правоохоронних органів) доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. Добре відомо, що порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, правоохоронних органів, не може бути належним чином виправлене. Разом з тим залишається значна доля ймовірності його повторення, оскільки певна кількість правопорушників розглядають ситуацію келійності як своєрідну індульгенцію на продовження протиправної поведінки.

**Офіційність.** Цей принцип означає, що коло контролюючих органів та посадових осіб, які здійснюють контроль від імені держави, окреслені у відповідних нормативних актах. Їх права та обов’язки, процедура контролю закріплені в нормах права і не можуть будь-ким піддаватися сумніву, свавільно змінюватися або скасовуватися.

**Принцип взаємодії** спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами. Прямо впливає з принципу гласності контролю, але торкається лише юридичної та організаційної (або технічної) сторони принципу гласності. Питання взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами також врегульовані відповідними нормативними актами, що передбачають обов’язковість (за наявності підстав) такої роботи.

**Командний.** Принцип роботи контролерів або контролюючих органів

тісно пов'язаний із попереднім принципом, дещо схожий з ним, але відбиває внутрішню організацію діяльності суб'єктів контролю, коли вони відчують себе єдиною командою, яка йде до певної мети.

**Принцип раціонального розподілу контрольних повноважень** між контролюючими органами. Дозволяє уникнути дублювання в роботі контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямку контролю.

**Принцип концентрації.** Передбачає, що контролююча структура повинна намагатися завершити контрольні дії якомога скоріше (зрозуміло, без зниження якості контролю), оскільки вони певною мірою відволікають підконтрольну структуру від роботи. Таке може позначитися на якості роботи об'єкта контролю, погіршити його економічний стан та ін.

**Принцип допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок** (наведенні порядку на об'єкті). Означає, що основним завданням контролюючого органу є не виявлення правопорушення та покарання винного (як, на жаль, найчастіше зараз відбувається), а допомога підконтрольній структурі в подоланні виявлених недоліків у її роботі. Ніхто краще, ніж фахівець-контролер, не в змозі підказати вірний шлях до правильної організації роботи на підконтрольному об'єкті. Оскільки ж контроль в управлінні переслідує мету підтримання (поновлення) законності та дисципліни, то саме такі дії з боку контролюючих органів (їх посадових осіб), а не суто репресивні слід розглядати як найбільш бажані для держави та суспільства в цілому. Це не виключає можливості застосування заходів примусу до підконтрольної структури, але ці заходи повинні, нарешті, перестати бути самоціллю діяльності контролюючих органів.

Чітке визначення та розмежування принципів дозволить ефективніше використовувати таку важливу складову публічного управління та адміністрування, як контроль. Виходячи з того, що контроль є однією з основних функцій публічного управління та адміністрування (його складовим елементом), відокремлення складових цієї важливої функції управління (його



предмета, об'єкта та суб'єкта) дасть змогу чітко уявляти: що контролюється (предмет контролю); кого контролюють (об'єкт контролю); хто контролює (суб'єкт контролю).

## 2.2. Метод «управління за цілями»

*Щоб контроль був ефективним*, він має бути чітко скоординованим з плануванням. Одним з найбільш відомих методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є *метод (концепція) «управління за цілями» (Management By Objectives - MBO)*. Метод «управління за цілями» запропонував Пітер Друкер. Сутність методу полягає в такому: визначені цілі і завдання підприємства, установи чи організації розділяються між менеджерами всіх рівнів, які, в свою чергу, доводять вказані завдання до безпосередніх виконавців (здійснюють розподіл завдань між виконавцями), визначають часові межі для виконання кожного конкретного завдання та здійснюють оцінювання рівня виконання завдання.

*Основними принципами методу «управління за цілями»* є: упорядкування та поділ цілей і завдань; виділення конкретного завдання для кожного виконавця; участь працівників в процесі прийняття рішень; визначення часових рамок для виконання кожного завдання; оцінка продуктивності та забезпечення зворотного зв'язку.

*Управління за цілями* складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів: 1) розроблення чітких формулювань цілей; 2) формування реалістичних планів їх досягнення; 3) систематичного відстеження та оцінювання результатів управління; 4) прийняття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Незважаючи на простоту та ясність, *реалізація методу «управління за цілями»* в соціальних системах стикається з великими труднощами. Найбільш суттєвими, за визначенням американського вченого Е. Райта причинами, є: незацікавленість і відсутність підтримки з боку вищого керівництва; протидія підлеглих посиленню контролю над ними; труднощі у постановці чітких,

конкретних цілей, а відповідно й вимог.

Також пропонується звернути увагу на те, що згідно з методом «управління за цілями», менеджери повинні уникати «пастки діяльності», коли вони настільки втягуються в оперативну діяльність організації, що забувають про свої головні цілі і завдання. Одна з ідей МВО полягає в тому, що менеджери всіх рівнів на підприємстві, установі чи організації повинні бути задіяні в процесі стратегічного планування, а також впровадженні ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності функціонування організації.

Науковець Василюк С. визначив переваги та недоліки використання методу «управління за цілями» (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Переваги та недоліки методу «управління за цілями» (МВО)**

<i><b>Переваги</b></i>	<i><b>Недоліки</b></i>
1. Зусилля менеджерів та працівників концентруються на діях, спрямованих на досягнення цілей	1. Часті зміни зовнішнього та внутрішнього середовища не дозволяють використовувати МВО як основу менеджменту, оскільки альтернативність досягнення цілей не є обов'язковою в цьому підході
2. Дозволяє досягти поліпшення результатів діяльності на всіх рівнях організації	2. Погані взаємовідносини між роботодавцем і працівниками знижують ефективність МВО
3. Працівники мотивовані до досягнення цілей	3. Зростає імовірність виникнення конфлікту між операційними та стратегічними цілями
4. Цілі відділів та працівників відповідають цілям організації	4. Керівникам іноді важко встановити кількісно вимірювані цілі для кожного підлеглого
5. Допомогає опрацьовувати ефективні методи контролю (винагороджуються результати, а не процес діяльності). Найкращим орієнтиром для контролю є комплекс чітко сформульованих цілей	5. Концепція МВО вимагає: встановлення короткострокових цілей, значної «бюрократичної складової», високої кваліфікації персоналу

## ТЕМА 3

### СВІТОВІ СТАНДАРТИ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ.

### ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

#### 3.1. Характеристика Директиви стандартів внутрішнього контролю.

#### 3.2. Міжнародний досвід здійснення контролю в публічному управлінні та адмініструванні.

#### 3.1. Характеристика Директиви стандартів внутрішнього контролю

Оскільки положення законодавства регулюють процеси використання та контролю державних коштів, виконання державних програм, то існує й **необхідність у стандартах**, які регулюють та забезпечують виконання цих положень.

Одним з найбільш відомих світових стандартів системи контролю є **Директива стандартів внутрішнього контролю**, розроблена *Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ)* і видана у червні 1992 р. Цим документом запропонована типова модель контролю, яка зокрема придатна забезпечувати ефективне управління в організаціях державного управління. Стандарти, принципи і методи, що містяться в Директиві МОВАУ, поділяються багатьма країнами світу. В той же час існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдина можлива. Фактично кожна країна будує свою модель контролю, засновуючись на стандартах і виходячи з національних особливостей.

Необхідно враховувати, що у Директиві МОВАУ термін **"внутрішній контроль"** ототожнюється з більш широким поняттям **контролю менеджменту**, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні службовцям для досягнення завдань організації.

Директива МОВАУ виходить з того, що, з одного боку, керівники державних організацій повинні забезпечити запровадження, нагляд та

модернізацію належної структури внутрішнього контролю для її ефективного функціонування, а, з другого боку, *має бути певна вища аудиторська установа країни*, яка також зобов'язана забезпечувати адекватний внутрішній контроль. Однією з *основних функцій вищої аудиторської установи* є забезпечення існування задовільного внутрішнього контролю за ключовими аспектами діяльності кожної перевіреної організації.

*Різновиди контролю прийнято розрізняти* за призначенням (адміністративний, конституційний, фінансовий, функціональний), стадіями виконання (попередній, поточний та заключний), суб'єктами управління (громадський та парламентський контроль, прокурорський нагляд), а також за відношенням до об'єкту (внутрішній та зовнішній).

Більшість діючих на сьогодні *систем контролю менеджменту* складаються із комбінацій наступних різновидів контролю:

- контролю до аудиту (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документу (акту) з усіма зацікавленими сторонами до його прийняття;

- спільних аудиторських контролів (поточний контроль), коли, наприклад, перевіряються фінансові витрати та своєчасність виконання запланованих робіт;

- контролю після аудиту (заключний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати та ефективність виконаних завдань і витрат.

*Система внутрішнього контролю охоплює* дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення наступних основних завдань:

- сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності та отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації;

- захист ресурсів від втрат внаслідок непотрібних витрат, зловживань, невірному управлінні, помилок, шахрайства та інших порушень;

- дотримання законів, положень і директив керівництва;

– виявлення й збереження надійних фінансових та адміністративних даних і неупереджене наведення цих даних у своєчасних доповідях (довідках).

При характеристиці ролі внутрішнього контролю в організаційній структурі він, як правило, *поділяється на загальні категорії* функціонального (управлінського), адміністративного та фінансового (бухгалтерського) контролю. Контроль менеджменту розглядається як той, що охоплює усі ці види контролю.

**Контроль менеджменту** може бути визначений як організація, політики і процедури для:

- досягнення намічених результатів державних програм;
- використання ресурсів цих програм згідно з встановленими цілями і завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат, шахрайства та невірнього управління;
- одержання, зберігання і надання надійної та своєчасної інформації з метою прийняття рішень.

**Функціональний контроль** пов'язаний з основною діяльністю організації, політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації.

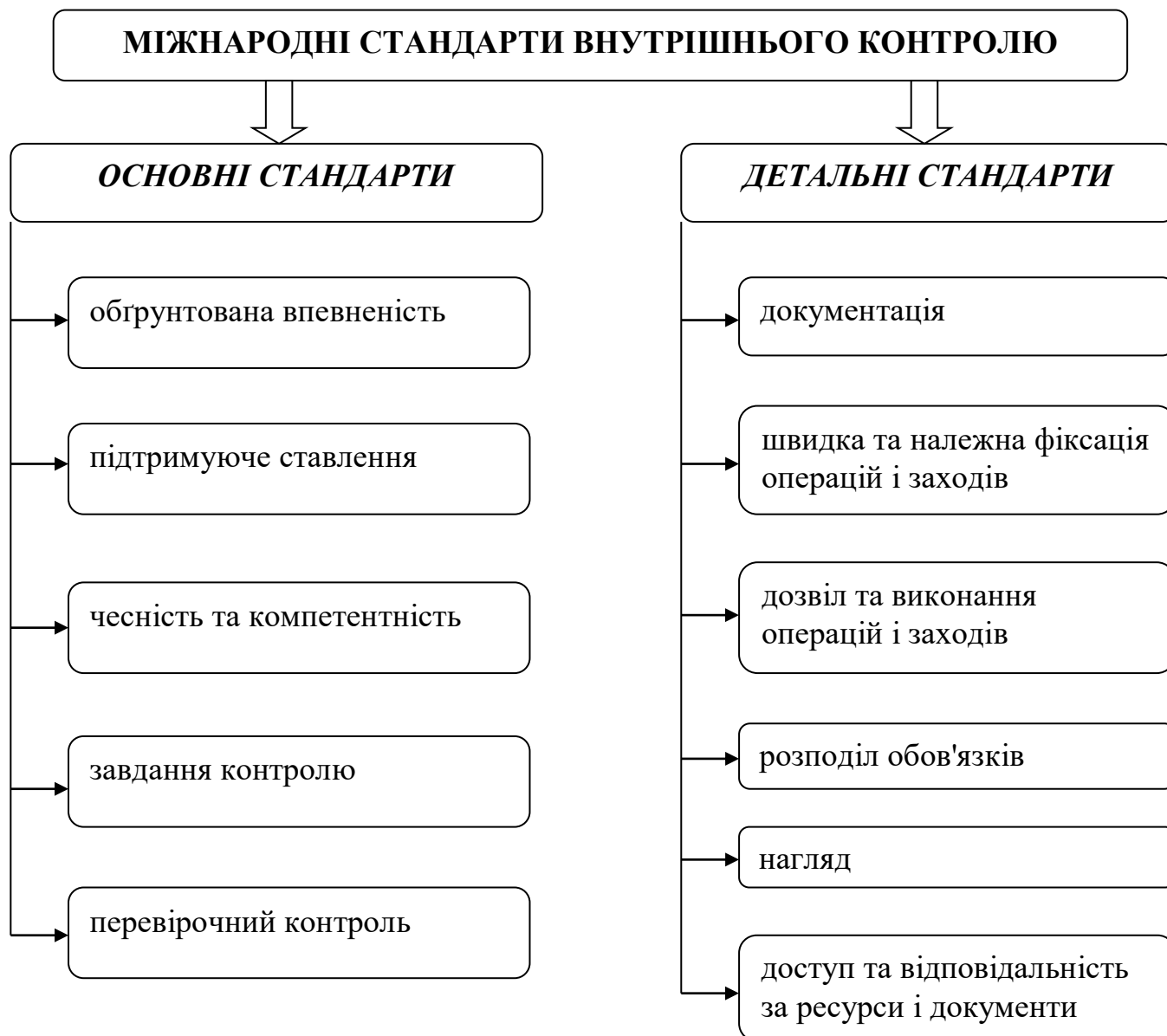
**Адміністративний контроль** включає у себе процедури і документацію щодо процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності службовці для досягнення завдань організації.

**Фінансовий контроль** пов'язаний з процедурами і документацією ведення фінансової документації.

Вищезазначеною директивою пропонується покласти в основу структури внутрішнього контролю як мінімум п'ять основних та шість детальних стандартів, що придатні для всіх державних організацій та забезпечують аудиторів (контролерів) критеріями перевірки такої структури (рис. 3.1.).

**Серед основних стандартів** визначені наступні: *обґрунтована впевненість, підтримуюче ставлення, чесність та компетентність,*

*завдання контролю і перевірочний контроль.*



**Рис. 3.1. Міжнародні стандарти внутрішнього контролю**

*За стандартом "обґрунтована впевненість"* структури внутрішнього контролю мають забезпечити так звану обґрунтовану впевненість у виконанні своїх основних завдань, тобто таку, що відповідає задовільному рівню впевненості за наявних умов витрат, результатів та ризику. При цьому витрати на внутрішній контроль не повинні перевищувати отримані результати.

*За стандартом "підтримуюче ставлення"* керівники та службовці

мають завжди зберігати й проявляти позитивне і підтримуюче ставлення до внутрішнього контролю. Таке ставлення формується керівництвом вищого рівня й знаходить свій прояв в усіх аспектах його діяльності. Коли внутрішній контроль є постійним пріоритетом керівництва, воно формує та зміцнює позитивне та підтримуюче ставлення. Застосуванню цього стандарту, як правило, сприяє його підтримка керівниками вищих та центральних органів державного управління, представників парламенту.

**За стандартом "чесність та компетентність"** керівники та службовці повинні мати особисту та професійну чесність і підтримувати рівень компетентності, що дозволяє їм усвідомлювати важливість розробки, запровадження та збереження належного внутрішнього контролю, забезпечення виконання його основних завдань. Коли керівники та службовці беруть на себе відповідальність за здійснення контролю, то роблять вагомий внесок у збільшення ефективності його здійснення.

**За стандартом "завдання контролю"** повинні бути визначені або розроблені специфічні завдання контролю для діяльності кожного міністерства, департаменту, установи, для кожної сфери діяльності організації. Такі завдання мають бути відповідними, всебічними, обґрунтованими та включеними до загальних завдань організації.

**За стандартом "перевірочний контроль"** керівники повинні постійно перевіряти свої дії та швидко реагувати на всі прояви невірних, неекономічних, непродуктивних та неефективних дій. Перевірка діяльності повинна надавати впевненість у виконанні завдань організації, дотриманні висновків і рекомендацій внутрішніх та зовнішніх аудиторів, їх реалізації шляхом проведення відповідних заходів.

**Серед детальних стандартів**, що є механізмами або методами для досягнення завдань контролю, наведені наступні:

– **структура внутрішнього контролю**, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки (стандарт "документація"). Організація повинна мати письмовий

доказ функціонування структури контролю, включаючи її завдання, методи та всі аспекти, пов'язані з операціями та значними заходами;

– **операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані** (стандарт "швидка та належна фіксація операцій і заходів"). Це необхідно для забезпечення керівництва надійною інформацією, на основі якої готуються доповіді, календарні плани й фінансові звіти, а також сприяння діяльності організації і процесу прийняття в ній рішень;

– **операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень** (стандарт "дозвіл та виконання операцій і заходів"). Дозвіл є основним засобом забезпечення проведення лише обґрунтованих, запланованих керівництвом операцій і заходів. Узгодженість з умовами дозволу означає, що службовці виконують доручені їм обов'язки згідно з директивами та у межах, встановлених керівництвом або законодавством;

– **ключові обов'язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками** (стандарт "розподіл обов'язків"). Це необхідно для забезпечення збалансованого та ефективного контролю;

– **необхідно запровадити компетентний нагляд** для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю (стандарт "нагляд"). Він передбачає: нагляд за виконанням затверджених процедур та вимог; виявлення та усунення помилок, невірного розуміння та невірних практичних дій; запобігання виникненню або повторенню невірних дій; нагляд за продуктивністю та ефективністю діяльності. Передоручення повноважень службовцем не повинно зменшувати його відповідальності за виконання обов'язків та використання наданих повноважень;

– **доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання** (стандарт "доступ та відповідальність за ресурси і документи"). Для забезпечення належної відповідальності треба періодично порівнювати та перевіряти узгодженість



наявної і задокументованої кількості ресурсів.

### **3.2. Міжнародний досвід здійснення контролю в публічному управлінні та адмініструванні**

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

Зважаючи на потребу в контролі за правильним і ефективним витрачанням бюджетних коштів виконавчими структурами, повноваження органів, що його здійснюють, у залежності від обставин, можуть бути розширені і на органи можуть бути покладені додаткові функції, або ж навпаки – цей контроль звужений до виконання тільки функцій щодо контролю за бюджетними витратами.

Вивчення міжнародного досвіду є важливим для удосконалення та розвитку сфери публічного управління та адміністрування в Україні. У 1974 році повноваження *Головного контрольного управління (ГКУ) США* були значно розширені. До них був долучений і аналіз федеральних програм за методом «витрати – результат». Основним обов'язком ГКУ є підтримка Конгресу. Воно проводить ревізії, перевірки і дає оцінку реалізації федеральних програм та діяльності федеральних органів, а також за дорученням Конгресу та його комітетів готує відповідні огляди. Головне контрольне управління США виконує доручення голів комітетів Конгресу, а також може виконувати і окремі доручення членів Конгресу. Діяльність Головного контрольного управління стосується широкого кола питань: воно розглядає практично кожну федеральну програму, контролює діяльність федеральних органів, масштаб його діяльності

охоплює широке коло сфер від ракет до ліків, від інвентаризації до контролю над озброєнням, від космосу до міського господарства. У процесі своєї діяльності Головне контрольне управління аналізує, перевіряє і з'ясовує, чи відповідає виконання урядових програм чинному законодавству, а також перевіряє достовірність даних про хід їх виконання, чи раціонально використовуються державні кошти і який рівень ефективності програм, що розробляються. Контрольна функція Конгресу США за діяльністю органів адміністрації реалізується Головним контрольним управлінням шляхом проведення перевірок, ревізій, аналізу й оцінки діяльності виконавчих органів, результатом яких є аналітичні доповіді, довідки, цифрові та фактичні дані з конкретних питань, звіти. Отже, контрольна діяльність Головного контрольного управління охоплює широкий спектр роботи адміністративних органів США. Головне контрольне управління детально аналізує її і дає свою оцінку, яку доводить до відома Конгресу та його комітетів. Результати роботи Головного контрольного управління висвітлюються у засобах інформації для ознайомлення з ними громадськості.

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

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

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

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

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

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

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

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

Окрім основного елементу системи контролю у Польщі, такого як Верховна Палата Контролю, існує ще два не менш важливих. Перший пов'язаний із зростанням сектора самоврядування в структурі державного

управління. Незалежність самоврядування, яка задекларована у Конституції Республіки Польща та Законі про територіальне самоврядування, поставила питання про відносини між державними органами контролю та місцевого самоврядування. Це призвело до заснування окремих органів контролю, названих *Регіональними Рахунковими Палатами*, які здійснюють фінансовий аудит всіх органів місцевого самоврядування. Основна функція такого аудиту спрямована на контроль за розробкою та реалізацією бюджетів органів самоврядування. Другим елементом системи польського аудиту є внутрішня система контролю, що існує в системі державного управління від *Канцелярії Прем'єр-Міністра* до найнижчого органу місцевого самоврядування.

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

*Відповідно до Конституції Німеччини* федеральний уряд може

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

Корисним для України є досвід європейських країн щодо **створення вищої аудиторської установи країни**. Такі установи створені у багатьох країнах світу. Відомими є Британська та Шведська Державні аудиторські служби, Федеральний Аудиторський Суд в Німеччині та інші. Державні аудиторські установи координують функції державного контролю, упорядковують та удосконалюють їх нормативно-правове регулювання, забезпечують відповідними стандартами зовнішнього і внутрішнього контролю та здійснюють перевірку дотримання останніх.

***Аудиторська оцінка передбачає здійснення наступних кроків:***

- оцінку вірогідності невірного використання ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством;
- визначення доречних типів внутрішнього контролю;
- аналіз вже відомої інформації про ефективність контролю;
- оцінку адекватності його розробки;
- перевірку ефективності контролю;
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю та обговорення необхідних заходів для удосконалення діяльності організації та контролю.

Отже, аналіз стану здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади деяких зарубіжних країн дають можливість зробити висновок, що такий вид контролю за діяльністю органів виконавчої влади як парламентський контроль існує в багатьох країнах. Слід зауважити, що реалізацію функції контролю за витратами державного бюджету здійснює державний орган, який

створюється парламентом. Він має різну назву у різних країнах і в залежності від повноважень сфера його діяльності може бути ширшою або обмеженою.

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

## **ТЕМА 4**

### **РОЗВИТОК СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**4.1. Функції контролю у сфері публічного управління та адміністрування.**

**4.2. Характеристика форм зовнішнього контролю.**

**4.3. Розвиток контролю у сфері державного управління.**

**4.1. Функції контролю у сфері публічного управління та адміністрування**

*Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності*, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та набуває характеру *єдиної системи державного контролю*. Остання потребує:

– взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю;

– незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів;

– надання контрольній діяльності системності й плановості,

запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;

- диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю;
- співставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю;
- розподілу і конкретизації контрольних завдань та відповідальності за всіма рівнями такої ієрархії;

- встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень;

- чітке та не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації;

- спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу;

- запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією;

- реальної відповідальності посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням.

***Одним з базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організації.*** Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю в різних системах взаємодії та на різних рівнях владних структур.

***У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємного контролю:***

- у системі законодавчої влади – про застосування парламентського

контролю;

– у системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю;

– на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю;

– на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Взагалі *функція контролю є невід’ємним елементом управлінської праці* й притаманна певною мірою всім системам й рівням влади та окремим органам державного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль.

#### 4.2. Характеристика форм зовнішнього контролю

*Зовнішній контроль* займає значне місце у системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомі такі його форми (рис. 4.1).

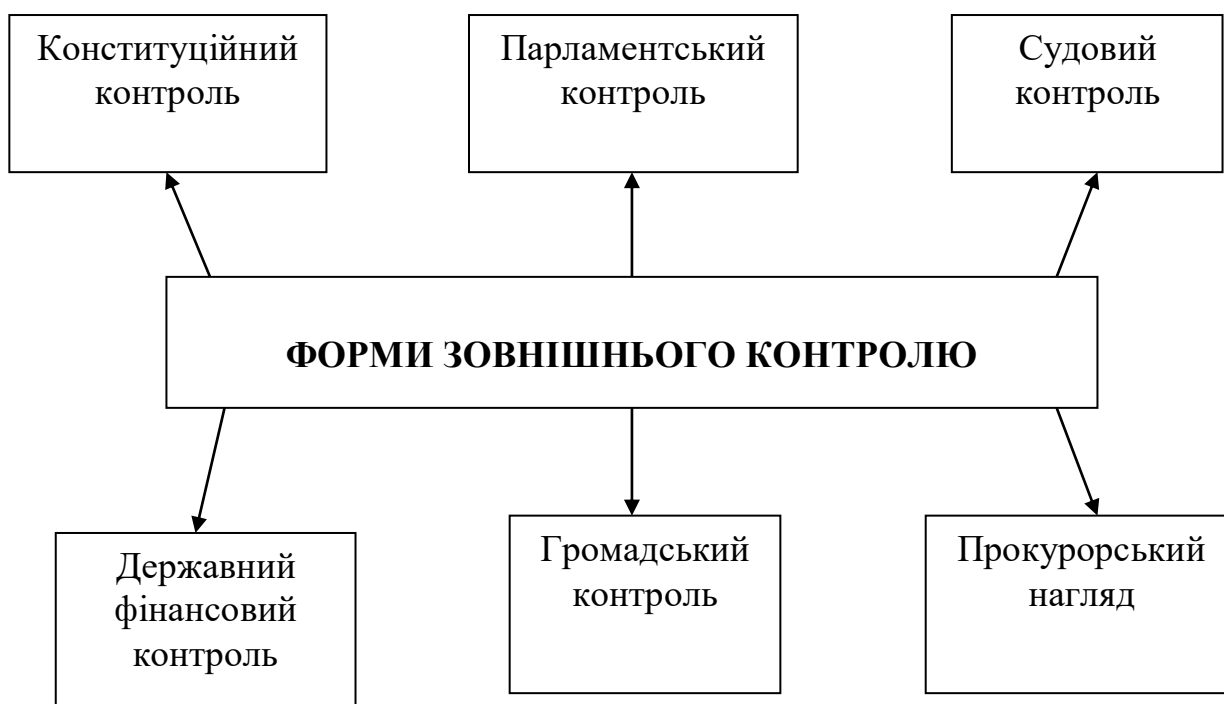


Рис. 4.1. Форми зовнішнього контролю



**Конституційний контроль здійснюється у формах попереднього і наступного контролю.** Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів. В низці країн, наприклад, Швеції, Фінляндії, застосовується тільки попередній контроль, тобто, коли вже закон прийнято, він більше не піддається перевірці на конституційність. Принцип наступності конституційного контролю полягає у перевірці на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності та використовується.

В Україні застосовуються обидві форми конституційного контролю. Утворено Конституційний Суд України, який вирішує питання щодо відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, а також здійснює тлумачення положень Конституції України та законів.

**Парламентський контроль** є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою. Він передбачений Конституцією України (ст. 85) і має здійснюватися у межах, визначених нею.

**Парламентський контроль реалізується шляхом:**

- контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;
- розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про

одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням;

– призначення на посади за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, призначення на посади за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

– надання згоди на призначення на посади та звільнення інших посадових осіб відповідно до ст. 85 Конституції України;

– роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту;

– запитів депутатів;

– прийняття рішення про направлення запиту Президенту України тощо;

– у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України).

***В Україні Інститут омбудсмена реалізований у посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (стаття 55 Конституції України). Відповідно до закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» особа може звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, якщо її права та свободи порушено органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, а також юридичними та фізичними особами.***

***Уповноважений має право:***

- вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;
- звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням;
- перевіряти стан дотримання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами;
- відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування місця несвободи;
- запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;
- звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самотійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));
- направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу.

***Судовий контроль*** полягає у захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України (ст.55) закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

**Судовий контроль** в демократичній державі має поза національні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачається запровадження **адміністративної юстиції** як форми судового контролю за виконавчою владою.

**Державний фінансовий контроль** здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансової та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо.

За Конституцією України (ст.85, 98) **контроль за виконанням Державного бюджету України** віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

В межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Міністерство фінансів України розподілило функції такого контролю між органами державного управління, що підпорядковані їй, а саме, між Державною контрольно-ревізійною службою України, яка має контролювати формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, та Державним казначейством України, яке має здійснювати контроль з оперативного управління видатками державного бюджету.

Функцію контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів здійснює **Національний банк**

**України.** Національний банк України – це сучасна незалежна державна інституція, покликана забезпечувати цінову та фінансову стабільність у державі та сприяти економічному зростанню України. Національний банк України – це сучасний, інноваційний, відкритий, незалежний центральний банк, спроможний реалізовувати свій мандат за будь-яких умов, який є лідером розвитку фінансової екосистеми, дбає про користувачів фінансових послуг, інтегрований до європейської спільноти центробанків, має довіру суспільства та міжнародних партнерів. Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство фінансів України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб розробили нову Стратегію розвитку фінансового сектору України, сфокусовану на спротив російській агресії та відновленні країни. Стратегія погоджена Радою з фінансової стабільності 19 липня 2023 року та замінила довоєнну Стратегію розвитку фінансового сектору України до 2025 року.

Ще одну важливу функцію державного фінансового контролю – **фіскальний контроль** за діяльністю платників податків і забезпечення виконання доходної частини державного бюджету покладено на **Державну податкову службу України (ДПС)**, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і яка реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

**ДПС у своїй діяльності** керується Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

До системи державного фінансового контролю також можна віднести **Пенсійний фонд України**. Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які

підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Пенсійний фонд України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

***Основними завданнями Пенсійного фонду України є:***

– реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;

– ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, осіб, які мають право на пільги, а також отримувачів житлових субсидій;

– внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань;

– профілактика нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

– проведення перевірки обґрунтованості видачі, продовження листків непрацездатності та документів, що є підставою для їх формування, на базі інформації, що міститься в електронних системах та реєстрах;

– здійснення контролю за використанням страхувальниками та застрахованими особами страхових коштів;

– виконання інших завдань, визначених законом.

Всі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах державного управління.

Реалізацію окремих ***функцій міжгалузевого контролю*** покладено на

*спеціальні центральні органи державного управління*, наприклад, Антимонопольний комітет України (контроль за дотриманням антимонопольного законодавства), Державну інспекцію з контролю за цінами (контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки), Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України (контроль за дотриманням стандартів), Державний комітет статистики України (контроль за дотриманням порядку звітності) та ін.

Функції спеціальних контролюючих органів також виконує низка *державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади*, таких як митна та санітарна служба, екологічна, пожежна, автомобільна інспекції тощо. Взагалі у системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

*Прокурорський нагляд*, який здійснюється системою прокуратури в Україні, згідно з Конституцією України (ст.121) стосується додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Окрім цього, здійснюється нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Особливість роботи прокуратури у тому, що вона не наділена правом застосування прямих заходів впливу на порушників закону й здійснює це шляхом внесення відповідних протестів, приписів до відповідних організацій чи відповідним службовим особам і, якщо протести не задовольняються, то передачі їх до суду та постановки питання про притягнення винних до відповідальності.

*Основа громадського контролю* за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де народ визначено єдиним джерелом влади в Україні й закріплено його виключне

право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Згідно з ст.38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

***Найчастіше громадський контроль*** пов'язують з реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики.

У демократичних країнах органи державної влади встановлюють контакти та підтримують добрі стосунки з громадськістю. Це досягається, здебільшого, створенням спеціальних підрозділів – прес-служб та служб опитування та аналізу настроїв громадськості. Якщо перші, в основному, інформують засоби масової інформації про стан діяльності та перспективні заходи державних органів, то другі вивчають можливу реакцію населення та розробляють рекомендації щодо її врахування при реалізації стратегії та здійсненні політики організації. Взагалі для підтримки зв'язків з громадськістю існують апробовані різні технології - від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією.

Для владних структур функція зв'язків з громадськістю є особливо актуальною, оскільки недолік інформування населення нерідко сприяє поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне відношення до влади.

***Перед владними структурами постають завдання:*** наблизити державний апарат до громадян та їх організацій; зробити його роботу більш



відкритою; укріпити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого відношення соціального середовища до здійснюваних дій.

Особливо місце у системі контролю у сфері державного управління займають контрольні повноваження глави держави – **Президента України**. Вони, в першу чергу, засновуються на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102). Тому контрольні повноваження глави держави у визначеному Конституцією України обсязі, стосуються всіх гілок влади (ст. 106).

**Щодо Верховної Ради України** контрольні повноваження глави держави проявляються у праві: підписання прийнятих нею законів; вето щодо них з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України; припинення повноваження останньої, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

**Щодо Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади** контрольні повноваження Президента України реалізуються через:

– призупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

– внесення за пропозицією коаліції народних депутатів подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони, Міністра закордонних справ, Голови Служби безпеки України тощо.

**Щодо системи судової влади та прокуратури** контрольні повноваження Президента України проявляються у праві:

- призначення третини складу Конституційного Суду України;
- утворення судів;
- призначення на посаду (за згодою Верховної Ради України) та

звільнення Генерального прокурора України.

#### **4.3. Розвиток контролю у сфері державного управління**

В Україні багато зроблено у *напрямку створення правових засад здійснення функції контролю у сфері державного управління.*

*Удосконалення контролю у сфері державного управління* пов'язане з проведенням *адміністративної реформи в Україні.* Відбулося покращення організаційних структур та взаємозв'язків, розподілу праці, удосконалення планування, а відповідно й контролю за рахунок:

- наведення чіткого порядку в роботі системи виконавчої влади,
- надання міністерствам більшої самостійності у розробці та здійсненні державної політики,
- скорочення кількості центральних органів виконавчої влади, проведення в них функціонального обстеження з метою виключення дублювання функцій,
- забезпечення більшої стабільності в роботі апарату,
- удосконалення функціонування державної служби та підвищення її статусу,
- запровадження регламентів роботи на вищому, центральному та місцевому рівнях виконавчої влади;
- надання належного місця у системі державного управління функції державного контролю, що органічно пов'язана з функцією державного планування та сприяє більш ефективному досягненню визначених цілей розвитку України.

У теперішній час удосконалення функцій контролю у сфері державного управління тісно пов'язується з активною цифровізацією процесів, підвищенням кваліфікації працівників сфери публічного управління та адміністрування, що дозволить значно підвищити якість та ефективність державного управління.

## ТЕМА 5

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

**5.1. Характеристика контролю в органах виконавчої влади.**

**5.2. Фінансовий контроль: сутність, стан та необхідність реформування.**

**5.3. Напрями удосконалення контролю в публічному управлінні та адмініструванні.**

#### **5.1. Характеристика контролю в органах виконавчої влади**

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

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

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

*Загальний контроль* у межах своїх повноважень здійснюють майже усі

органи виконавчої влади та їх посадові особи, бо функція контролю об'єктивно притаманна управлінській діяльності, є її невід'ємною частиною і може у найрізноманітніших формах здійснюватися у процесі їх управлінської діяльності. На відміну від контролю, що його здійснює законодавча влада, контроль органів виконавчої влади за своїм характером має внутрішню спрямованість і стосується, в основному, об'єктів сфери державного управління. Конституція України не дає чіткої ієрархічної структури виконавчої влади і обходить увагою функціональну діяльність центральних органів виконавчої влади. Тому при визначенні структури органів контролю у системі виконавчої влади слід виходити саме з принципу ієрархічної побудови її органів.

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

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

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

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

- реалізації єдиної державної політики у різних сферах;
- прав і свобод громадян;

- надання державних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень;
- дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства.

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

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

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

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

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

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

## **5.2. Фінансовий контроль: сутність, стан та необхідність реформування**

Змістом *фінансового контролю* є забезпечення виконання й дотримання законодавства і фінансової дисципліни всіма державними, громадськими організаціями, посадовими особами й громадянами. Вся фінансова діяльність держави регламентується законами й підзаконними актами, при цьому фінансова діяльність не тільки повинна відповідати закону, але й бути доцільною. Таким чином, у перевірці законності й доцільності виявляється суть фінансового контролю. *Фінансовий контроль* можна визначити як діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни й доцільності у процесі мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів. Правовою базою здійснення фінансового контролю є Конституція України, яка визначає принципи, основні права і обов'язки державних органів і громадських

організацій в сфері контролю. Крім того, окремі питання фінансового контролю відображені в законах, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, інструкціях і наказах, рішеннях органів публічної влади, статутах і інших актах, що регламентують правове положення органів публічної адміністрації та інших учасників фінансових правовідносин.

**Фінансовий контроль** посідає чільне місце в системі публічного управління. З переходом України до ринкової економіки, зміною форм власності зростає потреба в удосконаленні методологічних та організаційних аспектів фінансового контролю в системі державного управління. Впровадження елементів регулювання в усі сфери діяльності країни потребує реформування діючої системи контролю. Контролю підлягають всі відносини учасників економічних дій і подій в країні, не виключаючи відносин власності.

Досягнення суб'єктами господарювання економічної ефективності, насамперед, пов'язано з **фінансовим контролем**. Останній слід розглядати як систему попереджень і перевірок контролюючими органами дотримання чинного законодавства, прийняття управлінських рішень, забезпечення планомірного суспільного відтворення та ефективного розвитку елементів цієї системи. Умови ринкової економіки вимагають застосування такого контролю, який дозволяє своєчасно виявляти небажані відхилення від заданих параметрів, а також факти, що потребують окремого вивчення, оцінки та прийняття відповідних рішень. Нормально функціонуючий фінансовий контроль у системі державного управління сприяє стабілізації процесів у ринковій економіці та економічного стану суб'єктів господарювання.

Зміни, які відбулися в економіці за останні роки, не адекватні змінам у фінансовому контролі. Так, на початковому етапі переходу до ринку поширеною була думка про необхідність зменшення контрольних функцій держави, сприяння розвитку саморегульованої економіки, що функціонує без її втручання. Такий підхід став підставою для переорієнтації контролю і послаблення його функцій в усіх напрямках. Прийняті законодавчі та інші правові акти значно обмежили контроль за фінансово-господарською

діяльністю практично усіх суб'єктів господарювання, а в певних сферах зовсім виключили можливість його застосування. Це знайшло свій вияв у різкому скороченні внутрішнього (відомчого) контрольно-ревізійного апарату; пониженні ролі ревізії та необґрунтованому збільшенню функцій зовнішнього аудиту, як форми контролю. В результаті цього більшість органів виконавчої влади залишилась без власних ефективно діючих контрольно-ревізійних служб. Відсутність належного контролю в органах виконавчої влади призвела до значної втрати коштів державного бюджету, порушень на макроекономічному і мікроекономічному рівнях, нецільового витрачання державних коштів, незаконного привласнення державного й комунального майна.

Таким чином, *існує необхідність реформування діючої системи фінансового контролю в Україні* на всіх рівнях шляхом удосконалення її організаційно-методологічних підходів, що забезпечать умови для нормального функціонування суспільства в цілому.

### **5.3. Напрями удосконалення контролю в публічному управлінні та адмініструванні**

Удосконалення контролю повинно здійснюватися шляхом остаточного законодавчого закріплення понять: *«відомчий», «міжвідомчий» та «надвідомчий» (або «позавідомчий») контроль*, вирізнення їх особливих рис, умов та процедур здійснення. Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685, визначення внутрішнього (відомчого) контролю наводить, але воно обмежене фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, до предмету такого контролю входять трудова, виконавська та інші види дисциплін, контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства тощо.

Узагальнюючи висновки та пропозиції різних українських дослідників, необхідно зробити висновок, що *реформа контролю в публічному управлінні*



***та адмініструванні повинна здійснюватися за напрямками:***

- чіткого окреслення предмету державного контролю, контролю в органах виконавчої влади, інших сферах, підконтрольних державі;
- законодавчого відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової діяльності тощо);
- перегляду системи контролюючих органів, окреслення та законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі;
- розробки механізму взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами;
- подальшої деталізації у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого державний контроль може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх контрольних повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів та ін.) контролю;
- удосконалення та законодавчого закріплення контрольних проваджень, правил оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності та ін.);
- законодавчого вирішення питань використання в ході контролю технічних та інших спеціальних приладів контролю;
- посилення відповідальності контролюючої структури (посадової особи – контролера) перед підконтрольною структурою (особою) за достовірність результатів контролю та прийняте рішення, відпрацювання механізму захисту своїх прав об'єктами контролю тощо.

## **ТЕМА 6**

### **ОСНОВНІ ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ**

## **6.1. Внутрішній контроль: забезпечення ефективного функціонування.**

### **6.2. Напрями підвищення ефективності внутрішнього контролю.**

#### **6.1. Внутрішній контроль: забезпечення ефективного функціонування**

Коли специфічні стандарти і процедури внутрішнього контролю передбачені законодавством, останнє не повинно бути занадто обмежуючим. Воно *має залишати керівникам певну свободу у модифікації процедур контролю* при зміні умов діяльності, інакше внутрішній контроль може стати застарілим і непродуктивним ще до внесення поправок до законодавства.

Необхідно *періодично переглядати специфічні аспекти структури внутрішнього контролю* та пристосовувати їх до змінюваного середовища, в якому функціонує організація. Кожний орган державної влади має періодично переглядати свої стандарти внутрішнього контролю та час від часу вносити до них поправки.

*Для ефективного функціонування внутрішній контроль* повинен відповідати трьом основним критеріям:

- бути належним (належний контроль в належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень);
- послідовно здійснюватися згідно з планом (використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись ними за будь-яких умов);
- бути економічно виправданим (витрати на здійснення контролю не повинні перевищувати отримані результати).

При оцінці ефективності внутрішнього контролю завжди необхідно пам'ятати, що його *структура залежить від людського фактору*, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки у поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і у персоналу.

Організаційні зміни й ставлення керівництва також можуть сильно впливати на ефективність цієї структури. Таким чином, *керівництву необхідно*

**постійно перевіряти та удосконалювати контроль**, повідомляти персонал про зміни та надавати власний приклад дотримання вимог контролю.

Вважається доцільним **запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур**, зважаючи на їхній обсяг, різноманітність, кількість справ, чисельність документів та велику кількість нормативно-правових актів, положень та інструкцій, що стосуються їх діяльності.

Керівники мають усвідомлювати, що **розвинута та добре відпрацьована структура внутрішнього контролю є основою управління організацією**, виконання її завдань, раціонального здійснення діяльності та використання ресурсів. Вони повинні взяти на себе відповідальність за цей контроль, постійно перевіряти свої дії.

Спеціальні підрозділи, що створюються для такого контролю, безумовно є цінним джерелом надання рекомендацій та порад з питань його здійснення, але вони не повинні підмінювати всю структуру внутрішнього контролю.

Важливою умовою ефективного контролю є **розробка чіткої системи звітності**, перевірка звітності та її аналіз як щодо службової діяльності в цілому, так і по відношенню до окремих підрозділів (співробітників), а також **щорічне звітування організації** перед вищим керівництвом з виконання своїх планів, розроблення заходів з виправлення виявлених недоліків.

**Звітність** – це система узагальнюючих показників, що характеризують стан і динаміку управління службовою діяльністю, а також саму діяльність конкретного органу (підрозділу). Звітність є найважливішим елементом функції контролю в управлінській діяльності.

**В обов'язки керівника ставиться забезпечення контролю над своєчасністю подання звітів.** Слід підкреслити, що звітність як специфічна форма отримання інформації в процесі управління необхідна для прийняття нового рішення, оцінки стану справ та організації подальшої роботи. Однак її підлеглий характер по відношенню до діяльності на практиці іноді переколюється, і звіт стає самоціллю. Окремі керівники (і співробітники) часом

забувають, що робота «на звіт», а не на результат призводить до викривлення змісту і правової основи діяльності організації.

**Виділяють два види звітності в організації:** статистичну – відображає кількісні показники контрольованої діяльності; описову – містить в основному її якісні показники. При цьому необхідно забезпечити їх відповідність, тобто правильну і об'єктивну інтерпретацію кількісних показників статистичної звітності при формуванні описової звітності.

**За термінами надання звітність підрозділяється** на регулярну в нормативно встановлені терміни та епізодичну в конкретні терміни, що встановлюються суб'єктом управління або самим виконавцем.

Крім того, **звітність може виступати в письмовій та усній формі.**

**Письмова форма звітності** – це систематизований документальний виклад відомостей про стан, результати та динаміку службової діяльності органу (підрозділу) за певний період часу або з певного питання, що забезпечує їх достовірність, порівнянність і логічний зв'язок. Система такої звітності, її основний зміст, терміни і порядок подання визначаються нормативними актами. Витребування загальної, в тому числі і статистичної, звітності понад вказану в цих нормативних актах забороняється. Порядок подання звітності щодо реалізації конкретного рішення або з конкретного питання встановлюється керівництвом організації. Саме письмова звітність накопичується в інформаційних масивах і покладена в основу роботи інформаційно-аналітичних підрозділів.

На всіх рівнях управління діяльністю широко використовується **усна форма звітності**, за якої кожен працівник систематично звітує у виконанні своїх службових обов'язків, тих чи інших завдань, проведенні заходів перед своїм безпосереднім начальником; на нарадах заслуховуються звіти керівників про результати діяльності органів і підрозділів та інше. Усні звіти включають доповіді, в тому числі із засобів зв'язку, інформаційні повідомлення співробітників і керівників підрозділів вищому керівництву.

У ході підбиття підсумків і підготовки звітів вибудовується повна

картина стану справ організації. **Мета звіту** полягає у виявленні упущень і недоліків в організації діяльності на конкретній ділянці. **Предметом звіту** є результат діяльності організації (підрозділу) за певний період часу, виражений в узагальнених відомостях. Прийнято розрізняти **контроль і звітність організації процесу діяльності, а також контроль і звітність за результатами службової діяльності.**

Після виявлення вразливих місць **необхідно взяти заходи з покращення системи внутрішнього контролю**, що можуть стосуватися різних рівнів державного управління. Ці заходи відповідно можуть передбачати або внесення змін до чинного законодавства, що визначає відносини контролю, або перебудову центральними органами стандартів і процедур внутрішнього контролю, або перегляд керівництвом організацій своєї структури внутрішнього контролю.

## **6.2. Напрями підвищення ефективності внутрішнього контролю**

Підвищення ефективності внутрішнього контролю тісно пов'язано з цифровою трансформацією, яка є одним із пріоритетів України. Реалізація цього пріоритету дозволить внести кардинальні зміни у здійснення функцій контролю в публічному управлінні та адмініструванні. Приклад ефективного управління цифровою трансформацією на державному рівні демонструє Міністерство цифрової трансформації, за ініціативою якого для розбудови цифрової держави протягом трьох років у лютому 2021 р. було затверджено перелік із 94 проєктів у сферах освіти, охорони здоров'я, юстиції, економіки та торгівлі, енергетики, інфраструктури та ін. Результатом цифрової трансформації стануть кардинальні зміни контролю у публічному управлінні та адмініструванні. Так, для того, щоб українці мали змогу особисто контролювати прозорість системи та спостерігати за реалізацією проєктів у режимі реального часу, було розроблено публічний каталог з описом кожного проєкту, чітко визначеними дедлайнами та відповідальними за процеси. Реалізація проєктів дозволить трансформувати Україну на всіх рівнях – від

загальнонаціонального до місцевого.

Найпотужнішим проєктом цифрової трансформації, який кардинально змінив спосіб взаємодії українців із владою, є український державний додаток «Дія». За останні чотири роки «Дія» стала мейнстрімом та знайшла місце в повсякденному житті українців. Станом на січень 2024 р. у додатку більше 20 млн користувачів, тобто у ньому зареєстрований кожен другий українець. На порталі доступно 72 послуги, а у застосунку – 9 послуг та 15 цифрових документів.

Високий рівень цифрових досягнень України отримав підтвердження у результатах дослідження: «Україна: цифрова стійкість під час війни», яке проводилось одним із найпрестижніших і найстаріших аналітичних центрів у світі – «The Brookings Institution». Науковці центру проаналізували цифровізацію українського Уряду та суспільства за останні 11 років – за період з 2012 по 2023 – від реєстрів на папері до «держави у смартфоні». Значну увагу було приділено створенню державного додатку «Дія» та впливу цифровізації сервісів на суспільство. Завдяки «Дії» Україна стала першою країною, де цифровий паспорт є еквівалентним паперовому. За два роки реальний антикорупційний та економічний ефект від цифровізації становив 16,3 млрд грн, потенційний антикорупційний та економічний ефект – 48 млрд грн.

Міністерство цифрової трансформації України також продовжує цифровізувати регіони. Це необхідно для прогресивного руху в економіці, інфраструктурі, освіті, медицині, транспорті, туризмі та безпеці. За ініціативою Міністерства у 2020 р. в Україні офіційно впроваджено нову посаду – Chief Digital Transformation Officer (CDTO). Це заступники з цифрової трансформації в державних органах від обласного рівня до міністерств. Україна стала однією з перших країн у світі, яка запровадила таку посаду. У теперішній час 55 заступників із цифрової трансформації працюють у міністерствах, обласних адміністраціях та міських радах. Це фахівці стали драйверами цифрових змін. Метою Міністерства є забезпечення CDTO в кожній області та громаді, а також надання їм необхідних повноважень та ресурсів для досягнення швидких

результатів. CDTO впроваджують цифровізацію на місцях і працюють, щоб перевести актуальні для громад державні послуги в цифровий простір, завдяки їхній роботі цифровізація пронизує кожен сферу держави.

З метою забезпечення держави кваліфікованими фахівцями для реалізації цифрових реформ, а також для підготовки та підтримки держслужбовців, які працюють у сфері цифрової трансформації, в Україні реалізується проєкт CDTO Campus – місце, де готують цифрових лідерів, ефективних менеджерів, які пришвидшуватимуть цифровізацію на національному та регіональному рівнях. CDTO Campus є стратегічним проєктом для України, адже він дасть змогу масштабувати цілі та проєкти Міністерства цифрової трансформації по всій країні. Його успіх пришвидшить реформи, які прискорять європейський вибір держави. Цифрові послуги, розвиток цифрової грамотності, сильна цифрова економіка, безбар'єрний та безпечний цифровий простір – це найближче майбутнє України. Саме тому проєкт CDTO Campus є актуальним, він забезпечить амбасадорів трансформації необхідними знаннями та інструментами для модернізації української державної служби через інновації та технології.

Важливим напрямом підвищення ефективності внутрішнього контролю є активний розвиток неформальної освіти в Україні, метою якої є підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, а також підвищення рівня знань українців. Так, на освітніх платформах України – Prometheus, Дія.Освіта та інших пропонуються онлайн-курси та освітні серіали: «Публічна служба»; «Як діяти далі: Державним службовцям про сталий розвиток», «Цифровізація державного сектору»; «Як побудувати дієву громадську організацію»; «Регіональна цифрова трансформація»; «Цифрові держслужбовці»; «Цифрова грамотність держслужбовців на базі Google»; «Суспільні зміни через громадську діяльність»; «Доступ до публічної інформації для громадських активістів»; «Доступ до публічної інформації: від А до Я» та ін.

## ТЕМА 7

### КОНТРОЛЬ З БОКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**7.1. Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування.**

**7.2. Контроль стратегічного планування розвитку регіонів, територіальних громад.**

#### **7.1. Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування**

*Контроль з боку органів місцевого самоврядування* щодо діяльності органів виконавчої влади (тобто у сфері державного управління) є складовою конституційних повноважень місцевого самоврядування і характеризується наступними напрямками. Так, відповідно до закону, *місцеві державні адміністрації* є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного та культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

*Голови місцевих державних адміністрацій* щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

*Значний обсяг контрольних повноважень у сфері державного управління мають районні та обласні ради*, які виключно на їх пленарних засіданнях:

- заслуховують звіти голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

- приймають рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної



адміністрації;

– приймають рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

– вносять до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

***Відповідно до ст. 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»,*** голова районної, обласної, районної у місті ради за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів.

У межах своїх повноважень районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

***Контрольними повноваженнями*** у сфері державного управління наділяються й інші органи місцевого самоврядування. Так, ***до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено:***

– заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території;

– порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

***До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:***

– внесення подань до відповідних органів про притягнення до

відповідальності посадових осіб (у тому числі органів виконавчої влади), якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;

– звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

*Аналогічні повноваження має і сільський, селищний, міський голова,* який має право звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Також слід зазначити, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території суб'єктами, в тому числі органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами.

*Міцеві органи виконавчої влади* несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

*Певними контролюючими повноваженнями органи місцевого самоврядування* наділяються й щодо інших органів виконавчої влади. Так, згідно із Законом України «Про Антимонопольний комітет України», державний уповноважений, Голова територіального відділення Антимонопольного комітету зобов'язаний направляти органам місцевого самоврядування подання щодо порушень посадовими особами антимонопольного законодавства України.

*Органи місцевого самоврядування* в межах своїх повноважень мають сприяти судам, органам прокуратури, іншим правоохоронним органам у їх роботі щодо забезпечення законності на території розташування цих органів.

**Правоохоронні органи** здійснюють підготовку та направлення в необхідних випадках інформаційних матеріалів з питань боротьби зі злочинністю органам місцевого самоврядування.

Таким чином, органи та посадові особи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень мають право здійснювати досить значний обсяг контрольної діяльності у сфері державного управління.

## **7.2. Контроль стратегічного планування розвитку регіонів, територіальних громад**

Контроль стратегічного планування розвитку регіонів, територіальних громад України є однією з найважливіших контрольних функцій місцевого самоврядування. Довгострокове планування є одним з основних інструментів вирішення проблем регіонів України, територіальних громад та забезпечення перспектив їх подальшого розвитку. Законом України від 09.07.2022 № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» запроваджено єдину систему документів державної регіональної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях, до якої належать зокрема, стратегії розвитку територіальних громад». Таким чином, кожна громада матиме власний стратегічний документ свого розвитку на довгострокову перспективу, який відповідатиме стратегічним цілям та пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку та стратегії розвитку відповідного регіону. На виконання вищевказаного Закону Міністерством розвитку громад та територій України розроблено та затверджено наказом від 21.12.2022 року №265 «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад». Напрацьовані рекомендації допоможуть органам місцевого самоврядування при плануванні довгострокового розвитку громад, оскільки розроблення якісної та ефективної стратегії є запорукою створення сприятливого соціально-економічного середовища на своїй території. Це є

надзвичайно важливим в умовах війни – масштабних руйнувань інфраструктури та економічного потенціалу, масового переміщення населення та бізнесу з районів ведення бойових дій. Методичні рекомендації направлені на створення єдиного підходу органів місцевого самоврядування до формування стратегічних документів та цілеспрямованої бюджетної політики територіальних громад. Відповідно до методичних рекомендацій, передбачається розроблення стратегій розвитку з використанням територіально-орієнтованого та безпекового підходів, а також RBM-підходу (Results-Based Management – управління, орієнтованого на результат).

Збройна агресія РФ проти України, негативні наслідки від окупації територій, бойових дій, постійних обстрілів та терористичних атак, мінування значних територій призвели до великих руйнувань та втрат. За даними Уряду станом на липень 2022 р., план відновлення України оцінювався у 750 млрд дол. США. Значні території України потребуватимуть відновлення та відбудови. В якості методичної допомоги для підготовки до вирішення цих проблем Благодійним фондом «Право на захист» за фінансової підтримки Європейського Союзу у 2023 р. створено Методичні рекомендації «Розроблення Програми комплексного відновлення території громад». Розробка Програми спиратиметься на попередньо проведену дослідницьку роботу з аналізу місцевих стратегічних документів зі зменшення ризиків лих на відповідність національним, регіональним документам, чинній нормативно-правовій базі, а також на відповідність Сендайській рамковій програмі зі зниження ризику катастроф на 2015–2030 рр. Особливу увагу приділено відбудові територій України за принципом «краще, ніж було» («Build Back Better»). Розроблені Програми комплексного відновлення територій громад повинні стати важливими частинами діючих та нових Стратегій розвитку.

Вибірковий аналіз стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад та Харківської області в цілому дозволив зазначити, що у теперішній час діють стратегії, переважно до 2027 року; враховуючи умови та наслідки війни, стратегії потребують суттєвого удосконалення за змістом; потребують

детального аналізу та змін плани заходів реалізації стратегій на період 2024-2027 рр.; оновлення та уточнення обсягів і джерел фінансування потребують проекти та програми розвитку, спрямовані на реалізацію стратегій; потребують оновлення та дисциплінованого виконання механізми моніторингу та контролю за виконанням стратегій розвитку.

Методичними рекомендаціями щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад передбачено уніфікувати стратегії розвитку за структурою та змістом. Особливу увагу рекомендується приділити контролю за виконанням стратегій розвитку. Так, моніторингу, оцінюванню реалізації стратегії та управлінню ризиками присвячено спеціальний розділ. Також до складу стратегії розвитку необхідно буде надати інформацію про: план її реалізації; про наявність програм, проектів, спрямованих на її реалізацію; про фінансове забезпечення реалізації стратегії; звіт про результати проведення моніторингу реалізації стратегії; звіт про результати проведення моніторингу плану заходів з реалізації стратегії розвитку територіальної громади. Отже, удосконалені відповідно до вимог вищезазначених Методичних рекомендацій стратегії розвитку територіальних громад, регіонів України будуть більш реалістичними, більш зрозумілими для всіх стейкхолдерів, більш контрольованими з боку мешканців, і, як наслідок, більш дієвими та ефективними.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. – 2004. – 584 с.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. К. : КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Технології публічного адміністрування та контроль в публічному управлінні [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко [та ін.] – Харків: Вид-во «Смугаста типографія», 2018. – 336 с.
4. Бакуменко В.Д. Контроль у публічному управлінні та адмініструванні [Конспект лекцій]. / В. Д. Бакуменко, О.В. Шабінський. – Харків: Вид-во «Смугаста типографія», 2018. – 92 с.
5. Вступ до публічного адміністрування : навч. посіб. Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
6. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
7. Груба Г. І. Методологічні підходи до контролю в сфері державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 7. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=296>.
8. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ : НІСД, 2007. 820 с.
9. Державне управління : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко (заст.голови), Ю. П. Сурмін [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

11. Державний контроль: адміністративно-правовий режим. URL: [https://osvita.ua/vnz/reports/gov\\_reg/17690/](https://osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17690/). (дата звернення 25.01.2024 р.).
12. Державний фінансовий контроль у публічному управлінні : навч. посібн. / Колектив авторів; за ред. В. М. Русіна та Б. С. Шулюк. Тернопіль: Осадца Ю.В., 2018. 214 с.
13. Державний фінансовий контроль. URL: <http://ubooks.com.ua/books/000170/inx6.php>. (дата звернення 25.01.2024 р.).
14. Долженков О.О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. / О. О. Долженков. – Одеса : видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2019. – 190 с.
15. Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Інститут громадянського суспільства : веб-сайт. URL : <http://www.csi.org.ua/korotkuj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/#sthash.h34QnIJ4.dpuf> (дата звернення 25.01.2024 р.).
16. Євтушенко О. Н. Основи теорії державного управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 268 с.
17. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: Сутність та класифікація. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». 2011. №1 (4). С. 12-18.
18. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання / В. Журавський // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 1 (14). – С. 11-20.
19. Калюга Є. В. Сучасний стан відомчого контролю та можливі шляхи його реформування. Фінансовий контроль. 2002. № 2. С. 41–49.
20. Кохан С. А. Системний локус класифікації контролю. Університетські наукові записки. 2007. № 3 (23). С. 63–69.
21. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ : 2017. 110 с.

22. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – 3-тє вид. переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
23. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
24. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. підруч. / Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
25. Методичні рекомендації «Розроблення Програми комплексного відновлення території громад» (2023). URL: <https://r2p.org.ua/page/programa-kompleksnogo-vidnovlennya-terytoriyi-gromad-metodychni-rekomendacziyi>. (дата звернення 25.01.2024 р.).
26. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад (2022). URL: <https://mtu.gov.ua/files/.pdf>. (дата звернення 25.01.2024 р.).
27. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: Електронний навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
28. Небава М. І., Ткачук Л. М. Управління регіональним розвитком : ел. навч. посіб. URL : [https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava\\_upravlinnya\\_regionalnym\\_rozvytkom/](https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_rozvytkom/). (дата звернення 25.01.2024 р.).
29. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. – Х.: НУЦЗУ, 2020. – 175 с.
30. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки Кабінетом Міністрів України; Розпорядження, Стратегія від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>. (дата звернення 25.01.2024 р.).
31. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Скидан О. В.,



Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

32. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / [А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін.]. – Вінниця : ВНТУ, 2019. – 181 с.

33. Стратегічне планування розвитку територіальних громад – шлях України до Європейського Союзу (2022). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/strategichne-planuvannia-rozvytku-terytorialnykh-hromad-shliakh-ukrainy-do-ievropeiskoho-soiuzu>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

34. Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Схвалена Кабінетом Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р.

35. Стратегія розвитку Харківської області на 2021-2027 роки (2020). URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1026/102538/files.pdf>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

36. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. ... докт. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 41 с.

37. Технології публічного адміністрування та контроль в публічному управлінні [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко [та ін.] – Харків: Вид-во «Смугаста типографія», 2018. – 336 с.

38. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1613>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.79

39. Чаплинська Ю.А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. №1. С. 190-195.

40. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

41. Шмигаль Д. Відновлення України оцінюється у 750 млрд доларів. URL: <https://www.dw.com/uk/shmyhal-plan-vidnovlennia-ukrainy-otsiniuietsia-u-750-miliardiv-dolariv/a-62355975>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

***Законодавчі та нормативні акти України:***

42. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/55-12>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

43. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

44. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення 17.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

45. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3166-17>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

46. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 4. с. 43.

47. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.93 № 2939-XII.

48. Про Рахункову палату»: Закон України. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 36, ст.360).

49. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 2939-XII від 26.01.93.

50. Про прокуратуру України : Закон України від 28.08.2018 р. № 1697-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

51. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII.

Дата оновлення: 02.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.  
(дата звернення 25.01.2024 р.).

52. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року №1402. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

53. Про національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

54. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036). (дата звернення 25.01.2024 р.).

55. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

56. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 2882/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

57. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04 1999р. № 586-XIV. Дата оновлення 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

58. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

59. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

60. Положення про Головне контрольне ревізійне управління України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.06. 2007 р. N 884.

61. Положення про Державну податкову службу України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227.

62. Про утворення Державної аудиторської служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 868. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF>. (дата звернення 25.01.2024 р.).

63. Інструкція про порядок проведення перевірок, ревізії Рахунковою палатою. Затверджена Постановою Колегії Рахункової Палати від 03.12.99 № 25-1.

64. Про затвердження змін і доповнень до Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні, затвердженої наказом ГоловкиРУ України від 03.10.97 N 121 (із змінами і доповненнями).

### *Сайти органів державної влади України*

65. Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua>.

66. Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua>.

67. Рада національної безпеки і оборони України. URL: <http://www.rainbow.gov.ua>.

68. Верховний Суд України. URL: <https://supreme.court.gov.ua>.

62. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua>.

69. Офіс Генерального прокурора України. URL: <https://www.gp.gov.ua>.

70. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua>.

71. Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

72. Міністерство оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua>.

73. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://mvs.gov.ua>.

74. Міністерство закордонних справ України. URL: <http://www.mfa.gov.ua>.

75. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <http://mtu.gov.ua>.

76. Міністерство культури та інформаційної політики України. URL: <https://mcp.gov.ua>.
77. Міністерство освіти і науки України. URL: <http://www.mon.gov.ua>.
78. Міністерство молоді та спорту України. URL: <https://mms.gov.ua>.
79. Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
80. Міністерство юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua>.
81. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://www.moz.gov.ua>.
82. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.mlsp.gov.ua>.
83. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua>.
84. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua>.
85. Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua>.
86. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://minre.gov.ua>.
87. Міністерство енергетики України. URL: <https://mev.gov.ua>.
88. Міністерство з питань стратегічних галузей України. URL: <https://mspu.gov.ua>.
89. Міністерство у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/ua/timeline>.
90. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів. URL: <https://mepr.gov.ua>.
91. Інформація про інші органи виконавчої влади: служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальні органи, інші ЦОВВ, місцеві органи влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.
92. Ліга Закон. – Головний правовий портал України. URL: <http://search.ligazakon.ua>.
93. Нормативні акти України. URL: [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

Навчальне видання

**КОНТРОЛЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ**

Конспект лекцій

Упорядник:

**ТКАЧОВА** Світлана Сергіївна

Формат 60 x 84 1/16. Гарнітура Garamond  
Авторських арк. – 3,1. Умовн. друк. арк. – 5,4.

**Державний біотехнологічний університет**  
61002, м. Харків, вул. Алчевських 44