

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
(КОНТЕКСТ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ)INTERNAL CONTROL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM
(THE CONTEXT OF INCREASING SECURITY CHALLENGES
IN MODERN UKRAINE)

Проаналізовано стан державного контролю у системі публічного управління в інших країнах; наголошено, що парламентський контроль за діяльністю органів публічної влади існує у більшості країн. Однак універсальних засобів вимірювання ефективності різних видів контролю поки що не розроблено. Відзначено, що у зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів публічного управління зумовлена такими чинниками: формою правління (монархією, республікою), формою державного устрою (унітарною, федерацією), формою політичного режиму (ліберальною демократією, соціальною демократією) та ін. Для сфери місцевого самоврядування у федеративних державах є характерним те, що державний контроль здійснюється переважно органами суб'єктів федерації і їх посадовими особами.

На сучасному етапі у зарубіжних країнах склалися усталені форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів: державне регулювання їх статусу, заходи контролю за діями місцевих представницьких органів та створення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади. Донедавна найпоширенішою формою управління була система адміністративної опіки. Згідно з цією системою, рішення органів місцевого самоврядування не набувають чинності доти, доки їх не затвердить місцева адміністративна посадова особа, призначена або уповноважена вищим органом влади (наприклад, воєводу або губернатором). Причини відмови у затвердженні можуть бути незаконними або незручними. За такої адміністративної системи дії органів місцевого самоврядування є недійсними без візи уповноваженого адміністратора. Наголошено, що наразі все частіше адміністративний нагляд обмежений перевіркою лише законності рішень органів місцевого самоврядування. За такої системи уповноважений суб'єкт не може самостійно скасувати рішення ради або ініціювати визнання його незаконним у судовому порядку.

Ключові слова: державний контроль, механізм державного контролю, державний контроль у сфері національної безпеки України, національна безпека, органи публічної влади,

євроінтеграція, посилення безпечових викликів, стратегія, стратегічне управління.

Current state control in the public administration system in other countries is analyzed; it is emphasized that parliamentary control over the activities of public authorities exists in most countries. However, universal means of measuring the effectiveness of various types of control have not yet been developed. It is noted that in foreign countries the organization of control over the activities of public authorities is determined by the following factors: the form of government (monarchy, republic), the form of state system (unitary, federation), the form of political regime (liberal democracy, social democracy), etc. For the sphere of local self-government in federal states, it is characteristic that state control is carried out mainly by the bodies of the subjects of the federation and their officials.

At the present stage, established forms of control over the activities of local representative bodies have been established in foreign countries: state regulation of their status, measures to control the actions of local representative bodies, and the creation of financial dependence of local representative bodies on the central government. Until recently, the most common form of management was the administrative guardianship system. According to this system, decisions of local self-government bodies do not enter into force until they are approved by a local administrative official appointed or authorized by a higher authority (for example, a voivode or governor). The reasons for refusing approval may be illegal or inconvenient. Under such an administrative system, the actions of local self-government bodies are invalid without the visa of an authorized administrator. It is emphasized that administrative supervision is now increasingly limited to checking only the legality of decisions of local self-government bodies. Under such a system, the authorized entity cannot independently cancel the council's decision or initiate its recognition as illegal in court.

Key words: state control, state control mechanism, state control in the sphere of national security of Ukraine, national security, public authorities, European integration, increased security challenges, strategy, strategic management.

УДК 351:342.571
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.47>

Дакал А.В.

д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри публічного
адміністрування
Міжрегіональна Академія управління
персоналом,
ORCID ID: 0000-0003-3221-353X

Чмир Я.І.

д. філос. публ. упр.,
докторант кафедри публічного
адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління
персоналом
ORCID ID: 0000-0002-4476-6687

Семенець-Орлова І.А.,

д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри публічного
адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління
персоналом,
ORCID ID: 0000-0001-9227-7426

Постановка проблеми. Зарубіжні країни мають вагомий досвід державного контролю за органами публічної влади. Цей контроль дуже часто має різні організаційні форми та вирізняється об'ємом повноважень органів, які його здійснюють. Зокрема, у США такий орган представлений Головним контрольным управлінням Конгресу, очолюваним генеральним контролером; у Великобританії –

Національною ревізійною радою, очолюваною головним ревізором; у Канаді – Генеральним контролером; в Індії – парламентськими комітетами державної звітності, бюджетних передбачень та комісії у справах державних підприємств; у ФРН, Франції й Угорщині – Лічильним палатами. Беручи до уваги необхідність контролю за правильним і високоефективним витрачанням виконавчими структурами

бюджетних коштів, повноваження органів, які його здійснюють, спроможні розширюватись відповідно до обставин. Тож на органи можуть покладатись додаткові функції або ж цей контроль може бути зведений лише до виконання функцій контролю бюджетних витрат. У 1974 році були значно розширені повноваження Головного контрольного управління (ГКУ) США. Так, зокрема, до них долучили аналіз федеральних програм відповідно до методу «витрати – результат». Основний обов'язок Головного контрольного управління полягає у підтримці Конгресу. Саме воно проводить ревізії, перевірки й оцінює стан реалізації федеральних програм та діяльності федеральних органів, а також за дорученням Конгресу та його комітетів готує певні огляди. Головне контрольне управління США виконує доручення, видані головами комітетів Конгресу, і може виконувати деякі доручення членів Конгресу. Діяльність ГКУ стосується різноманітних аспектів: воно розглядає майже кожну федеральну програму, здійснює контроль діяльності федеральних органів, а масштаб його діяльності охоплює безмежну кількість сфер. У процесі своєї діяльності Головне контрольне управління аналізує, перевіряє та з'ясовує, чи відповідає виконання урядових програм чинному законодавству, а також перевіряє достовірність даних про хід їх виконання, чи раціонально використовуються державні кошти і яким є рівень ефективності розроблених програм. Контрольну функцію Конгресу США за діяльністю органів адміністрації реалізовує Головне контрольне управління шляхом проведення перевірок, ревізій, аналізу й оцінювання діяльності виконавчих органів, результат яких – це аналітичні доповіді, довідки, цифрові й фактичні дані з конкретних питань та звіти. Тож контрольна діяльність Головного контрольного управління охоплює багато діяльності адміністративних органів США. Головне контрольне управління детально аналізує її, даючи власну оцінку, яку доводить до відома Конгресу і його комітетів. Результати роботи Головного контрольного управління зазвичай висвітлюються в ЗМІ з метою ознайомлення з ними громадськості.

Означений досвід здійснення державного контролю за кордоном може бути корисним в сучасній Україні, в умовах посилення безпекових викликів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за означеною тематикою.

Багаторічні дослідження з використанням наукових джерел показали, що управлінська та контрольна діяльність є важливою складовою адміністративної діяль-

ності. Тому такі фахівці сфери державного управління, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, В. Гаращук, А. Мамишев, Н. Нижник, О. Полінець, Л. Приходченко, І. Стефанюк, Д. Сухінін, О. Сушинський та ін. дослідили актуальні завдання створення та забезпечення функціонування ефективних систем управління на національному та місцевому рівнях. У свою чергу, Т. Маматова зосереджує значну увагу на теоретико-методологічних засадах реалізації функцій державного управління щодо надання публічних послуг, Г. Дмитренко розглядає фінансові та економічні важелі установи саме в здійсненні публічного контролю, а В. Стрельцов – питання, пов'язані з функціонуванням фінансово-господарського та державного фінансового контролю. Водночас, проблема визначення специфіки функціонального навантаження складових елементів системи внутрішнього контролю в державних органах залишається актуальною.

Мета дослідження - у світлі посилення безпекових викликів в Україні, репрезентувати внутрішній контроль як механізм публічного управління з позиції теорії та практики у зарубіжних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Корупція та зловживання в державному секторі наразі широко розповсюджені в Україні, тому існує потреба в належному управлінні державними фінансами для забезпечення законності та раціонального використання коштів і майна, що належать державі [1; 3-5]. Основною причиною цього є те, що державний контроль за публічними фінансами не був адекватно адаптований до нестабільності ринкового середовища, а його ефективність, яка була ефективною за часів командно-адміністративної економіки, втратила власну дієвість. З метою вдосконалення існуючої системи управління державними фінансами було прийнято низку нормативних документів, які запровадили концепцію «внутрішнього контролю», що має стати пріоритетною формою управління державними фінансами. Нагальність реформування системи управління державними внутрішніми фінансами, яка є важливим структурним елементом підвищення ефективності державних інституцій та забезпечення чіткої і структурованої роботи органів державної влади у бюджетному процесі, не завжди цілком корелює з потребами у створенні системи внутрішнього контролю та підтримці якості внутрішнього аудиту. Однак процес реформування системи управління державними фінансами, в основному пов'язаний із запровадженням внутрішнього контролю, стикається з відсутністю належного тео-

ретичного підґрунтя [6-7], неузгодженістю базових концепцій та браком методологічних розробок щодо практичної реалізації реформаторських заходів.

Проаналізуємо зарубіжний досвід у здійсненні державного контролю.

США відзначається різноманітними муніципальними системами у кількості близько 50 одиниць. Десятою поправкою до Конституції США визначено, що всі повноваження, які не були віднесені до федерального відання, закріплені за окремими штатами. Тож державам надається можливість запроваджувати різноманітні системи місцевого самоврядування. Водночас, уряди штатів зберігають багато засобів і методів для забезпечення державного контролю. Саме тому спеціальні округи та окремі штати залежать від державних фондів. Більшість органів місцевого самоврядування штатів дотримуються стандартних принципів організації та функціонування, що дозволяє їм уникати певних складнощів у своїй роботі та в співпраці з іншими установами і організаціями.

Державний нагляд над місцевим самоврядуванням у Німеччині здійснює міністр внутрішніх справ федеральної землі в сукупності з державними органами правового і спеціального контролю. У низці федеративних держав адміністративний нагляд сфери місцевого самоврядування здійснюють центральний уряд та органи суб'єктів федерації. Так, зокрема, в Австрії право здійснювати нагляд та регулювати його на законодавчому рівні належить Федерації, а в ряді інших випадків – землям; нагляд повинен здійснюватись органами загального державного управління згідно з ч. 3 ст. 119а Конституції. По причині порушення закону бургомистра і членів об'єднаного правління може відсторонити від їхніх посад губернатор землі згідно з ч. 4 ст. 119. Адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування унітарних держав здебільшого здійснюється урядовими уповноваженими.

У Франції префекта призначає Рада міністрів згідно з ч. 3 ст. 133 Конституції. В Італії Радою міністрів в регіони призначаються урядові комісари, а в провінції – префекти. Саме префекти виконують суто наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, реалізуючи у такий спосіб адміністративну опіку та не позбавляючи їх відчуття господаря на відповідній території. Моніторинг за дотриманням самоврядуванням Конституції і законів, а також за виконанням рішень Уряду в Литві здійснюється представниками, призначеними

Урядом, відповідно до ст. 123 Конституції. Органи нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування в Польщі згідно з ч. 2 ст. 171 Конституції включають Голову Ради міністрів та воєвод, а в фінансових справах – регіональні рахункові палати. Воєводу призначає та звільняє з посади Голова Ради міністрів відповідно до подання міністра, який відповідальний за діяльність публічної адміністрації [2, с. 120].

Центральні державні органи та їхні представники в Болгарії мають здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування лише у випадку, якщо це передбачає закон згідно зі ст. 144 Конституції. Обласний управитель повинен забезпечувати реалізацію державної політики, захист національних інтересів, законності та громадського порядку, а також адміністративний контроль. Обласного управителя призначає Рада міністрів відповідно до ст. 143 Конституції. В Іспанії на представника, призначеного Урядом, покладається керівництво органами державного управління на території автономного Співтовариства, і за потреби, координація їхньої діяльності з діяльністю органів управління автономного Співтовариства згідно зі ст. 154 Конституції. В Іспанії контролем за діяльністю органів автономних Співтовариств займаються: Конституційний суд щодо конституційності прийнятих ними нормативних актів, які мають силу закону; уряд, за поданням Державної ради, щодо здійснення делегованих повноважень; органи адміністративного законодавства щодо автономного управління і його регламентарних норм; Рахункову Палату за економічною та бюджетною діяльністю згідно зі ст. 153 Конституції. У кожній області Португалії може знаходитись Урядовий представник, якого призначає Рада міністрів, а його компетенція здійснюється при самоврядних одиницях, що існують на відповідній території згідно зі ст. 262 Конституції. Правовий нагляд місцевих органів влади в Угорщині здійснюється урядовими установами згідно з ч. 3 ст. 32 Конституції. В Румунії урядом призначається по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест, тобто представнику уряду на місцевому рівні, який керує децентралізованими публічними службами міністерств, а також інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. Державні адміністрації та місцеві органи центральних органів публічної влади в Чехії безпосередньо та опосередковано підпорядковуються уряду, який займається призначенням та звільненням їхніх керівників. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Ізраїлі покладений

на окружних адміністраторів, яких призначає міністр внутрішніх справ [2, с. 121].

У свою чергу, органи місцевого самоврядування спроможні в судовому порядку захищати власну автономію не лише від префектів, тобто урядових уповноважених, але й від парламентів, президентів та урядів. Згідно зі ст. 122 Конституції, в Румунії префект може піддати оскарженню перед інстанцією адміністративної юстиції акт повітової ради, місцевої ради чи примарі у випадку, якщо він вважає його незаконним, а дія оскарженого акту при цьому припиняється за правом. Починаючи з 1982 року, префект у Франції втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності. Хоча за ним залишилось право контролювати рішення на предмет законності, лише адміністративний суд може зробити скасування незаконних рішень. Водночас законом зобов'язується передача радою прийнятих рішень представнику держави, а рішення ради вважається таким, що вступило в дію, тільки після передачі його префекту або супрефекту та оголошення (опублікування, оприлюднення).

Якщо префект вирішить, що рішення є незаконним, він може протягом двох місяців з моменту отримання рішення звернутись до Адміністративного суду з вимогою визнати рішення незаконним чи призупинити виконання цього рішення до остаточного розгляду справи судом. У Великій Британії муніципальне законодавство, в тому числі обов'язкові довиконання нормативні акти, а також місцеве податкове та фінансове законодавство, потребує схвалення міністерства. В Японії муніципальні закони про місцеві податки та інші фінансові питання потребують схвалення Міністерства внутрішніх справ разом з фіскальним органом, тоді як створення окремих адміністративних органів у префекту призначення вищих муніципальних посадових осіб (наприклад, у сфері освіти, соціального забезпечення) вимагають схвалення або безпосередньої участі відповідного міністерства. У Польщі нагляді контроль в органах місцевого самоврядування можна поділити на зовнішній і внутрішній. Зовнішній контроль здійснюється Вищим адміністративним судом, Регіональним аудиторським офісом, податковими органами, Міністерством фінансів або Генеральною податковою інспекцією, Державною інспекцією праці, Агентством реструктуризації та модернізації сільського господарства, що контролює використання фондів сільськогосподарського розвитку ЄС, Європейським аудиторським офісом або Європейським бюро по боротьбі з шахрайством. Кожен з цих орга-

нів має чітку процедуру нагляду та контролю. Внутрішній контроль в органах місцевої влади здійснюється у сферах адміністративного контролю, внутрішнього аудиту та інституційного контролю адміністрації.

Адміністративний контроль полягає у забезпеченні відповідності діяльності органу місцевого самоврядування чинному законодавству. Внутрішній аудит є перевіркою того, наскільки подані звіти відповідають фактичним показникам. Інституційний контроль адміністративних органів – це контроль за підрозділами поза адміністративною структурою (підвідомчими організаціями), тобто бюджетними одиницями, які не отримують кошти з бюджету, але передають свої прибутки до бюджету. Підпорядкування муніципальних органів органам державної влади зазвичай забезпечене погрозою застосування проти муніципальних рад, а також їхніх членів та службовців адміністративних санкцій. Такі санкції представлені: розпуском муніципалітетів, примусовою відставкою муніципальних рад, передачею певних повноважень муніципалітету урядовим агентам, відстороненням мерів і муніципальних службовців від посади, накладенням на них різноманітних стягнень, а також скасуванням актів муніципальних органів. Так, до прикладу, можливість розпуску муніципальних рад передбачається чинним законодавством Франції, Італії та Японії. У Великій Британії та Японії центральний уряд, а в США уряди штатів мають змогу вилучати з відання муніципалітетів та доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими, на погляд влади, муніципалітет не справляється. У Франції, за потреби, префект може призупинити діяльність ради на період не більше одного місяця своїм вмотивованим рішенням, про яке він повинен повідомити міністра внутрішніх справ. У випадку, якщо рада заважає роботі комуни, вона може бути розпущена за згодою Ради міністрів.

У Великій Британії, Канаді та США у випадку, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежним чином виконують покладені на них повноваження, він має право звернутись до суду з вимогою видання судового наказу, що забороняє чи зобов'язує здійснювати відповідні дії. Водночас громадяни багатьох зарубіжних країн наділені правом у судовому порядку оскаржувати дії місцевих органів управління.

Зокрема, в Швеції місцеві органи влади мають доволі широку автономію і право здійснювати всі дії, що відповідають інтересам мешканців на певній адміністративно-територіальній одиниці. При цьому у випадку, якщо

місцевий мешканець вважає, що муніципалітет вийшов за межі його компетенції, він може на законних підставах оскаржувати рішення муніципалітету до відповідної судової інстанції [5, с. 78].

Контроль роботи місцевих представницьких органів може мати вираження в інспектуванні їхньої діяльності, запитуванні необхідних документів та інформації, заслуховуванні їх звітів і створенні органів, спеціалізації яких виступає державний контроль. Так, у Великій Британії і Скандинавських країнах вказаний контроль здійснює інститут омбудсмена, наділений правом піднімати проблеми щодо відповідальності посадових осіб місцевих виборних органів за неправильне розпорядження фінансово-бюджетними коштами, порушення прав людини та ін. Досить вагомим є омбудсмен в Ісландії, що в кожній справі, у якій, на його переконання, рішеннями, діями або бездіяльністю органів місцевого самоврядування були допущені порушення прав та свобод людини, надає поради та рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення або удосконалення ними своїх рішень. Ідентичні функції здійснюються омбудсменами Норвегії, Румунії, Словенії, а також *Provedor de Justia* Португалії та Республіки Молдова. Регіональні омбудсмени функціонують у Великій Британії, Франції, Федеративній Республіці Німеччина, США, Швейцарії, Італійській Республіці та ін. Вони вирізняються правовим статусом, і це цілком логічно, беручи до уваги правові традиції, менталітет та ряд інших чинників. У Великій Британії регіональні омбудсмени задіяні на рівні Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, що тісно пов'язані з парламентським омбудсменом, який виступає членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розвиток систем парламентського контролю - не єдина ахарактерна риса інших країн. У більшості країн контроль над державними установами здійснюється по вертикалі. Наприклад, міністерства та центральні міністерства Великої Британії, тобто державні корпорації, функціонують як галузеві та функціональні органи управління. Міністри та керівники центральних міністерству повноважені видавати підзаконні акти та окремі закони. Міністри мають важливі повноваження щодо контролю за діяльністю центральних міністерств та місцевих органів влади. Більшість центральних міністерств мають у своєму підпорядкуванні незалежні місцеві міністер-

ства. Що стосується державних корпорацій, то уряд Великої Британії може контролювати їхню діяльність у всіх сферах і втручатися в їхні справи. Що стосується соціальної сфери, то крім міністерств, відповідальних за зайнятість, освіту, науку і соціальне забезпечення, існує адміністративний трибунал. Це суди, які розглядають спори між адміністрацією та приватними особами. Міністерства мають значний контроль над місцевими органами влади, головним чином у сфері державних фінансів, затвердження кредитів та переоцінки майна. Уряд і міністерства можуть втручатися в місцеві справи, але роблять це рідко, оскільки британці цінують місцеву автономію.

У системі публічної влади ряду іноземних країн спостерігається ієрархічність здійснення контролю. Уряди країн мають певні повноваження щодо міністерств, відомств і державних корпоративних утворень. Міністерства і відомства, а також їхні керівники наділені контрольними повноваженнями щодо виконавчих органів на місцях і органів самоврядування, обмежених законами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ключко О., Семенець-Орлова І. Національна безпека: український вимір. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2022. № 2 (62). С. 66-75.
2. Коломоєць Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. Вісник Запорізького нац. ун-ту. Серія: Юридичні науки. 2012. №1 (ч. 1). С. 120-129.
3. Криворучко І., Щур Н., Семенець-Орлова І. Концептуальні засади розвитку безпекового середовища в Україні. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2023. № 6 (72). С. 33-43.
4. Купрій Т., Коцур В., Семенець-Орлова І., Шкляр Н., Дракохруст Т., Березовська-Хміль О. Security issues on the European continent in conditions of russia's aggression against Ukraine, 2023, *Revista de Gestão Social e Ambiental* (6). С. 1-12.
5. Ровинська К. І. Законодавче закріплення прозорості та відкритості владних інституцій місцевого рівня: міжнародний досвід. Правова держава. 2018. № 31. С. 17-24.
6. Родченко Л., Друзь О., Руденко Л., Семенець-Орлова І., Вельган О. Розвиток емоційної стійкості особистості для подолання наслідків військової травми. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Психологія. 2023. № 5 (61). С. 18-24.
7. Radchenko O., Kovach V., Semenets-Orlova I., Zaporozhets A. (Eds.). National security drivers of Ukraine: information technology, strategic communication, and legitimacy, 2023, Springer Nature.