

С. О. Кохан,
здобувач, Інститут Законодавства Верховної Ради України

ОСНОВОПОЛОЖНІ КОМПОНЕНТИ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

S. O. Kokhan,

THE FUNDAMENTAL COMPONENTS OF THE SYSTEM OF CONTROL IN PUBLIC SERVICE

Стаття надає огляд фундаментальних складників системи контролю в сфері державної служби. Кардинальне дослідження системних компонентів визначає основні недоліки чинної системи та пропонує способи їх вирішення. Текст присвячений стислому огляду практичного використання системних елементів.

The article provides a review of the fundamental components of the system of control in public service. The cardinal research system components defines the main flaws in the current system of the control and proposes ways of eliminating them. This text is devoted an overview of the practical use of system elements.

Ключові слова: системні компоненти, контроль, система контролю, сфера державної служби, контрольна діяльність, реформування державної служби.

Key words: system components, control, system of the control, sphere of public service, control activity, public service reforms.

Зміна суспільного ладу в Україні при переході від радянської системи до демократичної, за якої функціонує переважна більшість розвинутих країн світу, призвела до необхідності докорінного реформування системи влади в цілому і державного управління зокрема. Інструментом такого реформування виступають політична і адміністративна реформи, які призвані трансформувати систему державного управління країни, зробити її гнучкою та ефективною, пристосованою до нових умов керування усіма процесами життєдіяльності суспільства, і спрямувати її на шлях розвитку відповідно до європейських і світових демократичних стандартів.

Із розвитком нових суспільних відносин пов'язана зміна форм і методів управлінської діяльності, яка повинна наблизитися з урахуванням наших національних пріоритетів до найкращих світових зразків,

що стає недосяжним завданням без змін форм і методів контролю, які, в свою чергу, неможливі без детального вивчення та аналізу, порівняння із передовим світовим досвідом, вироблення оновленої філософії, стратегії і технології контрольної діяльності. На думку О.Ф. Андрійко: "Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії" [1].

Тільки детальне дослідження проблем контролю в сфері державної служби дозволяє виявити сильні та слабкі сторони цієї діяльності, виробити обґрунтовані рекомендації, що треба змінити, підсилити чи перенаправити, від чого треба взагалі відмовитись, а які досягнення треба зберігати та розвивати. Варто знати, як слушно зауважує О.П. Полінець: "Необхідно визначити такі напрями державного регулю-

вання і контролю, що стосуються найбільш важливих питань життєдіяльності країни, прав, свобод та інтересів кожної людини і суспільства в цілому" [2].

Усе більшого впливу в системі державного управління набуває такий важливий для України інститут, як державна служба. Тому створення ефективної системи контролю, яка сприятиме чіткому функціонуванню цього державного утворення, позитивно позначиться на всій сфері державного управління. У публічній доповіді про основні результати діяльності Головного управління державної служби у 2005 році наводиться оцінка державного управління в Україні за базовими показниками Європейського Союзу (SIGMA), де зазначається: "Сфера державної служби оцінюється за такими критеріями, як правовий статус державних службовців, відповідальність та підзвітність ... ефективність системи управління державною службою та управління людськими ресурсами, професійність та стабільність державної служби, спроможність державної служби у сфері європейської інтеграції" [3].

Тому постановкою проблеми у загальному вигляді є дослідження стану контролю в державній службі через призму контрольної діяльності в сфері державних органів і громадських організацій та необхідність охарактеризувати системні компоненти контролю у сфері державних органів і громадських організацій.

Аналізуючи останні дослідження з даної проблеми, можна відмітити праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов [4], О.Ф. Андрійко [1, 5], В.Д. Бакуменко [6], С.Д. Дубенко [5], Н.Р. Нижник [5, 7, 21], С.П. Мосов [7], О.А. Машков [7, 21], О.П. Полінець [2], О.І. Сушинський [9], на які спирається автор.

У Конституції України [10] закріплені основні засади контролю як функції держави і відповідних галузей влади, що отримує свою подальшу регламентацію в законах України. У відповідних законодавчих актах контроль визначається як специфічна функція державних органів, що наділені контрольними компетенціями.

Органи всіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) є як системою контролю, так і підконтрольною ланкою в системі органів державної влади. Такий механізм стримувань і противаг забезпечує збалансованість державного управління.

Підвищення ролі контролю дозволить зміцнити державну владу та додати державному управлінню стабільності та динамічності, адаптованості його до стану громадянського суспільства.

У роботі Н.Р. Нижника, О.А. Машкова, С.П. Мосова наголошується що "Контроль — це одна із важливих функцій державної влади та управління, яка дозволяє не лише вивчити, але й запобігти помилкам і недолікам у роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості".

Суб'єктами контролю є системи органів влади і управління. Адекватно поділу державної влади на три гілки — виконавчу, законодавчу і судову — державний контроль розподіляється на парламентський, президентський, контроль в органах виконавчої влади та судовий контроль. На державному рівні конт-

роль у державному управлінні повинні здійснювати Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, судові органи. Вищевикладене знаходить відображення і у праці Н.Р. Нижник, О.А. Машкова, С.П. Мосова: "У повному вигляді система контролю... має включати:

а) громадський контроль над державним апаратом і органами місцевого самоврядування, що його здійснює весь народ;

б) контроль інституціоналізований за видами державної влади — парламентський, судовий, а також контроль у системі виконавчої влади України" [7, с. 24].

Розгляд та аналіз контрольних повноважень цих інституцій і складає виклад основного матеріалу дослідження.

Дана стаття присвячується невирішеним раніше частинам досліджуваної загальної проблеми, а саме: науковому пошуку неврахованих раніше факторів швидкозмінного процесу трансформації системи контролю в державному управлінні та державної служби, як його системного утворення.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета даного дослідження: обґрунтувати основоположну роль системоутворюючих елементів щодо контролю в сфері державної служби.

Парламентський контроль. Верховна Рада України окрім законотворчих функцій виконує суб'єкт парламентського контролю. Згідно із закріпленими у Конституції України повноваженнями, законодавчий орган може здійснювати через свої комітети ряд контрольних функцій по забезпеченню конституційних прав і свобод громадян, виконанню бюджету держави, контролювати виконання загальнодержавних програм, дотримання законів та інших нормативно-правових актів, які вона приймає. Також Верховна Рада України може на підставі Закону України "Про комітети Верховної Ради України" [8] контролювати діяльність осіб, яких вона затверджує або призначає. До законодавчо регламентованих органів парламентського контролю, діяльність яких закріплено в положеннях Конституції, відносяться Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові та постійні парламентські комісії.

Органи парламентського контролю діють на підставі відповідних законодавчих актів: ст. 85—87, 89, 96—98, 101, 113 Конституції України та ст. 161, 224—240 Закону України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI "Про Регламент Верховної Ради України; Законів України від 11 липня 1996 р. № 315/96-вр "Про Рахункову палату" та від 23 грудня 1997 р. № 776/97-вр "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

У ст. 113 ч. 2 Конституції України встановлюється підзвітність та підконтрольність парламенту Кабінету Міністрів України у рамках ст. 85, 87 (контроль за витрачанням коштів Державного бюджету, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та ухвалених соціально-економічних програм). Окрім того, Законом України від 10.02.2010 р. за

№ 1861-VI "Про Регламент Верховної Ради України" затверджено проведення "години запитань до Уряду", через які здійснюється парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Практика застосування чинного законодавства дозволяє говорити про недостатнє використання можливостей контрольної діяльності парламентських комітетів. Доцільне було б зосередити увагу на визначенні пріоритетних напрямів контролю та його системності.

Президентський контроль. Особливого значення набуває президентський контроль за управлінською діяльністю посадових осіб органів виконавчої влади. Правові, кадрові і організаційно-установчі повноваження Президента проявляють контрольні властивості прямого й опосередкованого впливу щодо Верховної Ради України, Кабінету Міністрів органів виконавчої влади та прокуратури. Незважаючи на те, що в Конституції України немає чіткого імперативу на підконтрольність державних органів виконавчої влади Президентові, однак явно простежується взаємодіювання правових статусів Президента і Кабінету Міністрів України в Законі України від 07.10.2010 № 2591-VI "Про Кабінет Міністрів України"; відповідно і центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 107 Конституції України Президент України є уособленням держави та гарантом дотримання державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Найвищим проявом президентського контролю є контроль за дотриманням вимог Основного Закону України всіма суб'єктами суспільно-правових відносин.

Мета президентського контролю полягає у визначенні кінцевої результативності впровадження завдань і заходів, передбачених у законодавчих актах та дорученнях, вивченні причин, що негативно впливають на їх практичну реалізацію та соціально-економічні наслідки. Його здійснення спрямоване на забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок для забезпечення добробуту суспільства.

Таким чином, інститут президентського контролю не тільки посідає особливе місце в системі державного управління, але й відрізняється різноспрямованістю. У силу особливого конституційного статусу Президента як глави держави контроль охоплює всі основні сторони, стратегічні напрями діяльності органів виконавчої влади, сфери життєдіяльності суспільства.

Контроль в органах виконавчої влади. Основною функціональною задачею органів виконавчої влади є управлінська діяльність, тому, як і інші органи державного управління, вони наділені й контрольними повноваженнями. Посадові особи органів виконавчої влади контролюють дії підзвітних підрозділів у межах своїх повноважень на предмет виконання рішень, що приймаються, та дотримання законності в їх діяльності. У даному разі може застосовуватися як внутрішній контроль обраного об'єкту, так і контроль його зовнішніх зв'язків.

Юридичним підґрунтям контрольної діяльності є законодавчо визначений статус органів виконавчої влади на всіх рівнях, де регламентуються межі та обсяги проведення контролю.

Важливість створення ефективного контролю у системі виконавчої влади викликана специфікою її діяльності та великим обсягом повноважень щодо практично всіх життєво необхідних суспільних процесів у державі. Н.Р. Нижник, О.А. Машков, С.П. Мосов звертають увагу на те, що "необхідно сформувати систему контролю над державним апаратом та органами місцевого самоврядування, забезпечити сувору законність усіх дій і актів, запобігати порушенню прав та свобод людини і громадянина" [7, с. 24].

Існуюча на сьогодні система контролю у цій сфері потребує впорядкування структури контрольних органів. На нашу думку, доцільно було б створити єдину систему державного контролю і підпорядкувати їй на правовій основі спеціальні контрольні органи. Це дозволить виправити існуюче на сьогодні становище, коли контроль проводиться без визначеної, чітко сформованої організаційної структури, де за недосконалою правовою базою функціонує велика кількість контролюючих органів, що залучають багато ресурсів та дають малоефективний результат, що дискредитує саму ідею контролю. Відсутність ефективного наскрізного контролю призводить, крім іншого, і до існування в державі прошарку посадових осіб, які знаходяться "над контролем", що знаходить своє підтвердження у публічній доповіді Головного управління державної служби: "...державні службовці вищих категорій залишаються за межами оцінювання їхньої професійної спроможності та дисциплінарного впливу на них", "Суспільство не має жодних важелів на державних службовців вищих категорій. Вони є безкарними з боку суспільства, але з іншого боку, надто чутливими до зміни персонального ставлення до них із боку політичного керівництва, а тому недостатньо об'єктивними та упередженими" [3].

Враховуючи вищенаведене, можна окреслити основні принципи, яких необхідно дотримуватись при проведенні контрольної діяльності у будь-якій сфері, де має здійснюватись державний контроль:

— контрольна діяльність повинна бути строго підпорядкована законам як вищій юридичній силі в державі;

— сучасна нормативно-правова база повинна бути чіткою й недвозначною, що унеможливить неоднозначне трактування будь-якої норми права;

— чітке дотримання принципу підпорядкованості контрольної структури та дотримання високої виконавської дисципліни всіма органами контролю в сфері державного управління.

Судовий контроль. Судовий контроль займає особливе становище в системі управління державою. У ст. 55 Конституції України записано: "Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб". Судовий контроль перевіряє на відповідність

діючому законодавству, чинним нормам і правилам дії органів державного управління та місцевого самоврядування. Ст. 150 Конституції України нагляд за законністю визначає як одну із функцій Конституційного Суду України, який здійснює конституційний контроль — проводить експертизу законопроектів і перевірку законів на їх відповідність Конституції.

Судовий контроль реалізується в державному управлінні через використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необгрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт). Суд розглядає не тільки питання щодо законності прийняття рішення, а й про законність самого рішення, акту чи дії. Згідно із ст. 124, судочинство розповсюджується на всі правовідносини і здійснюється Конституційним судом та судами загальної юрисдикції.

Судовий контроль в Україні забезпечує система судів, які поділяються на суди загальної та спеціальної юрисдикції. Метою судового контролю є забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією, а всі правовідносини у державі є об'єктом судового контролю.

Система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності та спеціалізації. Ці суди займаються розглядом цивільних, кримінальних, адміністративних справ, чим забезпечується контроль за дотриманням прав і свобод громадян України.

Адміністративні суди діють не на рівні районів чи міст, а на рівні так званого судово-адміністративного округу і як апеляційний адміністративний суд виступає Вищий Адміністративний Суд.

Однією із важливих форм контрольної діяльності є прокурорський нагляд.

Згідно зі статтею 121 Конституції України, органи прокуратури здійснюють специфічні контрольні функції у вигляді нагляду за додержанням законів:

- органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство;
- при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Існують дві форми прокурорського реагування: подання і постанова.

Відповідальність і прозорість у системі правосуддя можна забезпечити доступністю для громадськості відповідної інформації і можливість структур активу громадянського суспільства впливати на вдосконалення судової діяльності, використовуючи такі орієнтири, як політична неупередженість та незалежність від органів державної влади.

Громадський контроль. Однією із форм розвитку і становлення громадянського демократичного суспільства в Україні є громадський контроль як один із видів соціального контролю. Громадський контроль здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, він необхідний для контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування, що сприяє поширенню прин-

ципів прозорості та гласності в діяльності вищезгаданих органів. "Сьогодні у світі визнається потреба максимальної систематизації відносин урядових та неурядових установ, тобто переходу від неорганізованих спонтанних заходів взаємодії до ретельно розпланованих, закріплених законодавчо довготривалих програм розвитку кооперації" [11, с. 58].

У ст. 38 Конституції України записано: "...громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування...". Така конституційна норма передбачає громадський контроль як теоретично, так і в практичному контексті.

Суб'єктами громадського контролю є політичні партії, різні громадські організації та об'єднання, професійні спілки, молодіжні організації, трудові колективи, територіальні громади або окремі фізичні особи.

Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також установ і організацій, підприємств всіх форм власності та окремих громадян.

В Указі Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683/2002 "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" була запропонована ідея взаємодії державних структур та об'єднань громадян через створення так званих громадських рад, які повинні діяти при управлінських органах усіх рівнів, навіть при Президентові України. За допомогою таких рад може здійснюватись ефективний громадський контроль за діями державних управлінських структур, це дозволить зробити їх діяльність транспарентною.

На підставі Закону України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI "Про громадські об'єднання" громадяни України можуть утворювати об'єднання, через які захищати свої права, свободи та задовольняти суспільні інтереси. Можливість контролювати діяльність державних органів реалізується через право отримувати публічну інформацію, залучатися до розробки нормативно-правових актів та приймати участь у дорадчих і консультативних органах, створених владою, з питань своєї сфери діяльності.

У порядку, передбаченому законодавством, зокрема Законом України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III "Про політичні партії в Україні", політичні партії також мають право: брати участь у формуванні органів влади, мати представництва в їх складі; брати участь у виробленні державної політики; доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації.

Із зарубіжного досвіду (зокрема, Великобританії) відомо, що досить ефективною формою взаємодії місцевої влади і громади на регіональному рівні є "публічні консультації представників місцевої влади і громади", які "еволюціонують як один з видів інструментів, що дозволяють владі поділитися спроможністю розвивати та впроваджувати публічну політику" [11, с. 30].

У процесі контролю влади громадськістю займає особливе місце така впливова організація, як про-

фесійні спілки, які діють через збори первинних організацій, свої комітети, а також різні контрольні комісії. Профспілки контролюють дотримання адміністраціями організацій і підприємств прав трудових колективів, вимог трудового законодавства, виконання колективних договорів, санітарних норм, техніки безпеки, та питань соціального захисту. Профспілки мають право звертатися до суду, залучати засоби масової інформації.

В якості основного методу громадського контролю використовується співставлення дій та рішень керівництва об'єктів, що контролюються вимогам чинного законодавства, причому контрольні перевірки можуть здійснюватися як із залученням фахівців державних контрольних органів, так і самостійно силами органів громадського контролю.

"Контроль із боку органів місцевого самоврядування є відносно автономною частиною загальносоціальної системи контролю у сфері державного управління — принаймні в частині делегованих їм повноважень органів виконавчої влади" [1, с. 474].

На нашу думку, контроль ефективності діяльності органів державної влади та їх посадових осіб доцільно проводити враховуючи не тільки оцінку на підставі поточної звітності державного органу, але й оцінку роботи органів влади на підставі аналізу документообігу і звернень до органу, соціального опитування населення, відгуків ЗМІ.

Слід також відмітити, що взаємодія органів державної влади з громадськістю не обмежується лише контрольними діями, до підвищення ефективності влади, крім контролю, може привести тісна співпраця, спільне вирішення найгостріших суспільних питань із залученням громадського інформативного та фахового потенціалу. Особливої уваги щодо залучення громадськості до участі у публічній політиці заслуговує досвід Естонії, де на загальнодержавному рівні була прийнята Концепція Розвитку Громадянського Суспільства, у якій закладена одна з "найдієвіших та прогресивних у Європі" модель співпраці уряду з громадськими організаціями. Основними принципами даної моделі співробітництва заявлені "активне громадянство, участь, повага, партнерство, відповідальність, незалежність, рівність, стійкий та збалансований розвиток" [11].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Внесок даного дослідження у зміст наукових уявлень про контроль у державі і суспільний контроль полягає в акцептуванні важливої ролі та особливостей окремих елементів системи контролю, визначених автором основоположними для її формування в сфері державної служби. Отже, державний контроль — вид діяльності держави, що полягає у здійсненні державним апаратом за допомогою відповідних засобів специфічного контрольного-владного впливу на стан суспільних відносин із метою їх цілеспрямованої організації та регулювання, що має сприяти прогресивному розвитку всього суспільства. Контроль дає змогу спостерігати і відстежувати, аналізувати

та перевіряти, крім дотримання прийнятих правил і норм, ще й доцільність і ефективність діяльності відповідних органів та посадових осіб у межах їх компетенції. Усі органи державної влади тією чи іншою мірою здійснюють контроль у сфері державного управління, але для одних органів контроль є додатковим елементом окрім виконання основної функції, а для інших — основною діяльністю.

Перспективами подальших розвідок у напрямі представленого дослідження можуть бути вивчення зарубіжного досвіду структурної та процедурної організації контрольної діяльності в державному управлінні провідних європейських країн та можливості його адаптації до умов функціонування державної служби України.

Література:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "ІнЮре", 2002. — 668 с.
2. Полінець О.П. Деякі питання контролю в державній службі // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — Вип. 1. — С. 246—249.
3. Професійна державна служба: що зроблено і що далі? Публічна доповідь про основні результати діяльності Головного управління державної служби у 2005 році // Інформаційне видання. — К.: ПІІ"Інтертехнологія", 2006. — 23 с.
4. Авер'янов В.Б. Управлінський зміст виконавчої влади та місце інституту президента в її реалізації // Державне управління в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: ТОВ "СОМІ", 1999. — С. 30.
5. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Цветков В.В., Андрійко О.Ф., Дубенко С.Д., Кубко Є.Б., Кулінич П.Ф., Нагребельний В.П., Нижник Н.Р., Селіванов В.М., Семчик В.І. — К.: "Оріяни", 1998. — 363 с.
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень. Проблеми теорії, методології, практики: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
7. Нижник Н.Р. Контроль у сфері державного управління / Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. / Вісн. УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23—31.
8. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 14.04.95 р. № 116/95-ВР. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>
9. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-практичні аспекти: Моногр. / Львів. регіональний ін-т держ. упр. УАДУ — Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
10. Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
11. Влада і громада: співпраці влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. — К.: [Ін-т громад. сусп-ва], 2004. — 88 с.

Стаття надійшла до редакції 05.03.2013 р.