

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Серед заходів забезпечення виконання поставлених державою завдань контроль як важливий вид її діяльності посідає одне з основних місць. Його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, добросовісне і якісне виконання їх завдань і функцій посадовими особами та службовцями, раціональне використання наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства.

На даному етапі розвитку суспільства можна говорити про певні зміни в поглядах на державу та роль і завдання, які вона повинна виконувати. Від держави вимагається стати захисником прав і законних інтересів кожної приватної особи в суспільстві. На перший план виступають вимоги побудови демократичної, правової держави, у якій влада спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів, прав і свобод людини. У своїх діях держава мусить керуватися і виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, мати в центрі уваги особу, її права та свободи. На це має бути спрямована діяльність держави у цілому, а серед заходів її забезпечення належне місце посідає контроль за відповідністю дій державних органів, посадових осіб, службовців поставленим завданням у визначених для цього межах.

Важливого значення набуває ефективність здійснення контрольної діяльності обласними державними адміністраціями у віднесених до їх компетенції сферах. Контроль повинен бути своєчасним, оперативним, якісним; форми і методи, які використовує обласна державна адміністрація, повинні мати різнобічний характер, що сприятиме отриманню під час контролю достатньої, точної та чіткої інформації. Необхідно намагатися, щоб кожен контрольний захід сприяв не лише виправленню недоліків, але і їх попередженню, зміцненню правової дисципліни, поліпшенню діяльності підконтрольного об'єкта.

Проблемам здійснення контролю свої праці в різні часи присвячувало багато науковців, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. Т. Білуха, Е. О. Вознесенський, В. М. Гаращук, Н. Р. Нижник, К. В. Шоріна та ін. Проте, слід зауважити, що питання ефективності здійснення контрольної діяльності саме обласними державними адміністраціями у нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності в юридичній літературі ще не знайшли свого належного відбиття.

Ефективність контролю є складним поняттям. Воно характеризується відповідними критеріями, виявленням і оцінкою пев-

них показників, на формування яких впливають різноманітні соціальні, економічні, правові та інші фактори. Часто, коли говорять про ефективність, мають на увазі адекватність досягнутих в процесі її здійснення позитивних результатів цілям, що встановлювалися з одночасним врахуванням відповідних затрат, до яких належить час, матеріальні та грошові засоби, трудові ресурси тощо. Ефективність контролю – це співвідношення між метою, яку ставить перед собою контролюючий орган, і досягнутим результатом, найменшими затратами часу, сил і засобів.

Зазвичай основним критерієм ефективності є досягнення кінцевого результату, тобто сукупності об'єктивних наслідків контролю. Обласна державна адміністрація повинна не лише фіксувати недоліки, а й надавати реальну допомогу в їх усуненні, робити за дла цього максимум можливого – це і є основною метою контролю. Чим менше зусиль і засобів витрачається на досягнення позитивного результату, тим вищий ступінь ефективності контролю. Поняття ефективності контролю тісно пов'язане з критерієм результативності, від якого невіддільний критерій дієвості контролю, що відображає той позитивний вплив, який контроль здійснює на діяльність органу чи особи, яка перевіряється, її якість, вміння працівників обласних державних адміністрацій, використовуючи надані законодавством повноваження, забезпечити своєчасне і повне виконання підконтрольним об'єктом рекомендацій, вказівок, пропозицій тощо.

Ефективний контроль дозволяє судити про фактичний стан справ, про те, як реалізуються закони в галузях та сферах управління, наскільки ефективні підзаконні акти, видані органами виконавчої влади. На підставі отриманої інформації можна швидко усунути недоліки в нормотворчій діяльності, вносити зміни і доповнення до нормативних актів, підвищувати їх дієвість. Контрольна функція відіграє значну роль в здійсненні державних програм у різних сферах, сприяє збереженню ресурсів, удосконаленню системи органів виконавчої влади.

Ефективність контролю, який здійснює обласна державна адміністрація у відповідних сферах, не може вимірюватися кількістю проведених контрольних заходів чи кількістю об'єктів, що підлягали контролю, або кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю. Навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об'єкта в майбутньому, попередження порушень. Тож, одним з основних напрямків підвищення ефективності є не лише зменшення кількості контрольних заходів, а й підвищення їх якості, дієвості, проведення комплексних контрольних дій.

Одним з найбільш важливих напрямків підвищення ефективності контролю, який здійснює обласна державна адміністрація, є її взаємодія з іншими контролюючими суб'єктами. Взаємодія є необхідною умовою незалежного здійснення контролю, оскільки всі контрольні органи мають спільну мету. Звісно, такою метою є захист та охорона інтересів держави. До того ж ці органи діють на основі одних і тих самих принципів, що також має сприяти їх взаємодії. Але кожен орган має свої завдання, структуру, функції, повноваження, форми та методи, які вони застосовують для досягнення зазначеної мети.

Враховуючи наявність єдиної мети, на досягнення якої спрямована діяльність усіх органів контролю, необхідно розробити шляхи і методи їх взаємодії. Недооцінка такої взаємодії може призвести до тяжких наслідків, які можуть дестабілізувати роботу, діяльність відповідних підконтрольних суб'єктів, а це, в свою чергу, може вплинути на економічну ситуацію як в межах області, так і всієї держави. Крім цього, неможливо забезпечити розрізненими силами тотальний контроль на території області. Це може призвести до того, що деякі об'єкти перевірятимуться неодноразово, а інші взагалі можуть бути не включені до планів перевірок різних органів, залишатимуться поза межами контролю. При об'єднанні зусиль контрольних органів підвищується результативність, ефективність та дієвість контролю.

Недосконалість чинного законодавства призводить до дублювання функцій контролюючих органів, паралельного виконання обов'язків щодо здійснення контрольних заходів декількома суб'єктами. Е.О. Вознесенський зазначає, що належна організація контрольної діяльності суб'єкта контролю передбачає правове закріплення за ним певної групи об'єктів, об'єднаних видовою єдністю їх призначення, чітке встановлення меж контрольної діяльності даного суб'єкта з метою запобігання дублюванню у здійсненні контрольних дій, підвищення відповідальності за функціональний стан конкретної групи об'єктів контролю і на цій основі – якості роботи контрольного апарату. Відсутність таких критеріїв порушує також принцип спеціалізації працівників контрольних органів, що часто призводить до формалізму у здійсненні контрольних функцій [1, с. 27–31]. З цього можна зробити висновок, що необхідно скоротити дублювання, яке існує при виконанні контролюючими органами своїх обов'язків. З іншого боку, у певних випадках воно може бути необхідним, оскільки забезпечуватиме отримання повних достовірних результатів контролю, тому що не завжди можна досягти чіткої роботи підконтрольного об'єкта проведенням контролю тільки облдержадміністрацією, яка до того ж не може в повній мірі вжити певних заходів впливу або наділена

правом проводити лише перевірку, а у даному випадку слід застосувати і такий метод контролю, як ревізія тощо.

Контроль є перевіркою певних явищ і процесів, де останні виступають як безпосередні об'єкти контролю. Насправді об'єктами контролю є також дії людей, від яких залежить функціональний стан цих явищ і процесів, тобто «кінцевим» об'єктом контролю стають дії людини, відповідальної за певні ділянки своєї роботи [2, с. 74]. А це означає, що здійснення контролю не повинне порушувати здійснення відповідними виконавцями своїх функцій, бо такий постійний «контрольний прес» не сприятиме нормальному трудовому процесу. І, звичайно, здійснення контролю повинне забезпечити досягнення мети самого контролю. А отже, в умовах взаємодії явищ і процесів мета контролю найбільш повно може бути реалізована за умови комплексної перевірки об'єктів [3, с. 25].

Велике значення має виявлення та вивчення умов, що забезпечують ефективність контролю, котрі різноманітні за своєю природою і можуть мати соціально-політичний, економічний, організаційно-правовий, матеріально-технічний та інший характер. Важливе значення, зокрема, має правильний вибір мети контролю, актуальність тих питань, що їх ставить перед собою обласна державна адміністрація при здійсненні того чи іншого контрольного заходу. Контроль повинен проводитися досить швидко і оперативно. Між контролюючими органами повинні бути чітко розподілені обов'язки, також їх слід забезпечити інструктивно-методичними матеріалами. Вони повинні у повному обсязі використовувати свої права, добровільно виконувати обов'язки щодо контролю.

Демократичні процеси, що нині відбуваються в Україні, впливають на всі елементи механізму державної влади. Вони вплинули і на розуміння призначення контролю, контрольної діяльності державних органів, форм і методів контролю. Контроль, який здійснює держава сьогодні, не може зводитися лише до обліку надходжень до її скарбниці та проведення ревізій і перевірок державної скарбниці, і поряд із широким поняттям контролю, яке включає спостереження, аналіз, зіставлення, перевірки, контроль розглядають і звужено – як певну діяльність відповідних органів, які за допомогою властивим їм форм, методів та визначених процедур здійснюють перевірку і нагляд.

Такий підхід, як виявлення і покарання за допомогою контролю, котрий останні роки застосовувався при здійсненні контрольної діяльності, в тому числі й обласними державними адміністраціями, – повинен поступитися місцем іншому підходу до контролю – спрямовуючому. Проведення такого контролю надасть можливість отримати через зворотний зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки стосовно стану чи ситуації, що ви-

никли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань, і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її.

На ефективність контролю значною мірою впливає діяльність голів обласних державних адміністрацій як посадових осіб, відповідальних за успішне функціонування об'єктів, що були їм довірені. Відповідальність керівників облдержадміністрацій за діяльність підлеглих обумовлює їх контрольні повноваження, тобто право отримання інформації про їх роботу та коригування їх дій. Контроль керівників має універсальний характер щодо підлеглих осіб. Керівник збирає необхідну йому інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу. Він наділений правом попереднього, поточного, наступного контролю діяльності підлеглих. Ним застосовуються найрізноманітніші методи перевірки виконання: вивчення звітності, особиста перевірка (у формі безпосереднього спостереження, інспектування тощо). Завдяки цьому перевірка має всеохоплюючий характер, поширюється на усі напрямки діяльності підлеглих у межах виконання останніми службових функцій. Хоча такий контроль і займає багато часу, але повністю виправдовує себе. При такому контролі можна негайно усунути виявлені недоліки.

Ефективність проведення контролю тісно пов'язана з розвитком і діяльністю, структурною перебудовою системи органів виконавчої влади. Контроль є «похідною функцією», але лише в тому розумінні, що він полягає в перевірці, аналізі та спостереженні за діяльністю, яка відбулася чи має відбутися. Для ефективності здійснення контролю і визначення його результативності та подальшого розвитку потрібно, щоб управління мало конструктивний характер. Тому що лише за таких умов можна вести мову про запровадження ефективного контролю та його удосконалення у процесі державного управління. За інших обставин ефективність здійснення контрольної діяльності обласними державними адміністраціями стає примарною, бо це буде «контроль заради контролю».

Контрольні повноваження облдержадміністрації також потребують відповідного зміцнення у законодавстві, сутність якого полягає у забезпеченні чіткої визначеності пріоритетних напрямків контролю, конкретизації суспільних відносин, що потребують постійного контролю з боку обласної державної адміністрації. Пріоритети контролю можуть змінюватися, але це лише питання їх вибору, але аж ніяк не заперечення державного контролю.

Окремо слід наголосити на необхідності законодавчого визначення і регулювання функції контролю у сфері виконавчої влади. На сьогодні єдиного нормативного акта, який би закріпив правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, немає.

Відсутність зазначеного нормативного акта свідчить про певну невизначеність функціональних обов'язків осіб, які здійснюють контроль. Необхідним є також чітке визначення об'єктів контрольної діяльності.

Вихідним елементом правової регламентації контрольної діяльності обласних державних адміністрацій мають виступити чітко визначені функції контролю, обсяг і межі його здійснення у Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Причому така регламентація не може обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, а повинна містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Аналіз нормативно-правових актів засвідчив, що на сьогодні діє багато законів і підзаконних актів, в яких так чи інакше зачіпаються питання контролю. Але можна зробити висновок про відсутність єдиної нормативної та методологічної бази здійснення контрольної діяльності, що, в свою чергу, не дає можливості належним чином взаємодіяти контрольним органам. А це означає, що замість однієї комплексної перевірки проводиться декілька перевірок за різними напрямками. Вітчизняне законодавство чітко не визначає правовий статус контрольних органів, їх функції, що впливає на ефективність здійснення ними контролю, особливо це стосується обласних державних адміністрацій.

Тому удосконалення контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у відповідних сферах повинно здійснюватися за двома основними напрямками: вдосконалення законодавства про контроль та створення організаційних умов ефективності контрольної діяльності обласних державних адміністрацій.

Список літератури: 1. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М., 1973. 2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. 3. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління. 1998. №2. 4. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

Надійшла до редакції 06.09.07

О. М. Алтуніна

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент організації публічної влади на місцевому рівні, що передбачає поєднання двох видів державного (публічного) управління під час вирішення місцевих проблем. Отже, на наше переконання, створюють найбільшу проблему, а звідси і викликають науковий інте-