

КОНТРОЛЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Визначено основні проблеми організаційного та правового забезпечення організації контролю в органах виконавчої влади, запропоновані заходи щодо їх вдосконалення.

The main problems of managerial and legal groundwork of control organization in executive agencies were estimated, the ways of improvement were proposed.

Ключові слова: виконавська дисципліна, державний контроль, контроль, організаційно-правові механізми державного управління, органи виконавчої влади.

Контроль виступає однією з основних функцій державного управління. Сутність контролю у сфері державного управління полягає у спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим управлінським документам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень.

Слід зазначити, що процеси трансформації соціально-економічних відносин у суспільстві залежать від якості підготовки та прийняття управлінських рішень і здійснення ефективного контролю їх реалізації.

Проте в окремих органах влади спостерігається низький рівень виконавської дисципліни, нехтування вимогами відповідних нормативних документів щодо його здійснення. Крім того, спостерігається певна недосконалість відповідної нормативно-правової бази з визначеної проблематики.

Виправлення ситуації потребує вдосконалення діяльності органів влади, спрямованої на здійснення якісного та своєчасного контролю за неухильним дотриманням законів України, виконанням указів і розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, відповідних нормативно-правових документів місцевих органів виконавчої влади.

За таких умов актуальною є необхідність дослідження проблем контролю в державному управлінні України, в тому числі його здійснення в органах виконавчої влади.

Питання здійснення контролю в державному управлінні досліджувалися в науковій літературі. Діяльність органів влади щодо запровадження ефективного державного контролю висвітлено в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Малиновського, Г. Одинцової, Н. Нижник, В. Соловйова та ін.

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблематики, теоретичне обґрунтування шляхів розв'язання гострих питань здійснення контролю в органах виконавчої влади залишаються недостатньо дослідженими. Насамперед, це стосується вдосконалення організаційних і правових механізмів державного управління зазначеним процесом, пошуку нових форм контрольної діяльності в цій сфері, що відповідає б реаліям демократичного суспільства.

Метою статті є визначення невирішених питань в організації контролю в органах виконавчої влади та опрацювання пропозицій щодо вдосконалення його організаційно-правового забезпечення в сучасних умовах.

У спеціальній літературі контролю, серед інших функцій управління, іноді надається вторинна роль. Проте слід розуміти, що мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності.

Контроль розглядається як аналіз та співставлення фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [4, с. 221].

Контроль не може існувати ізольовано та здійснюватися тільки заради контролю. В органах виконавчої влади контроль здійснюється відповідно з особливостями та конкретним змістом їх управлінської діяльності та спрямований на конкретний результат і шляхи його досягнення, усунення та урахування перешкод при реалізації владних повноважень.

Реалізуючи функції державного управління, контроль призначений для оцінки відповідності їх здійснення завданням, що стоять перед конкретним органом влади. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності об'єкта управління, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання небажаних результатів.

Виходячи з цього, контроль у державному управлінні повинен сприяти виконанню завдань, покладених на органи виконавчої влади та їх чіткому функціонуванню, забезпечувати прозорість їх управлінської діяльності, підвищенню відповідальності владного органу перед громадянами за свої рішення, шляхи їх реалізації та отримані результати.

Контроль має не лише виявити, але й попередити недоліки в роботі, знайти нові резерви та можливості для розв'язання кризових ситуацій. Слід мати на увазі, що рівень відповідальності працівників органу виконавчої влади перед громадянами значною мірою залежить саме від контролю в державному управлінні.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи і власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Так, для одних органів влади контроль є основною діяльністю, для інших – елементом при виконанні основної функції. Виходячи з цього, контроль у сфері управління здійснюється як

спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

За роки незалежності в Україні в цілому сформовано розгалужену систему контролю в державному управлінні. Але сьогодні не можна говорити про своєчасність, ефективність та якість його здійснення в органах виконавчої влади.

Серед основних проблем контролю в державному управлінні, в тому числі в органах виконавчої влади, слід визначити такі: неадекватність наявної системи контролю в державному управлінні України сучасним вимогам до діяльності органів виконавчої влади; відсутність у країні єдиного центру системи контролю в державному управлінні, який би забезпечував сталий розвиток усієї системи контролю в державному управлінні та її скоординованість; розпорошеність контрольних функцій між органами державного управління; недосконала нормативно-правова база; відсутність механізму оцінювання якості виконання покладених на органи виконавчої влади завдань і побудованої на зарубіжному досвіді інформаційно-аналітичної системи обліку доручень та контролю за їх виконанням; неефективний механізм забезпечення незалежності контрольних органів; відсутність науково обґрунтованих прогнозів щодо розвитку системи державного контролю.

Практика свідчить, що однією з головних причин невиконання або несвочасного виконання нормативних документів є низький рівень організації взаємодії органів виконавчої влади – співвиконавців при виконанні відповідних завдань.

Наявний також формальний підхід до здійснення функціональних обстежень діяльності органів виконавчої влади, наслідком чого їх результати істотно не впливають на підвищення ефективності діяльності владних структур.

Окрім того, нечітке окреслення завдань і функцій органів контролю, недостатня визначеність механізмів їх взаємодії перешкоджає перетворенню державного управління на систему, орієнтовану на людину. В Україні функції контролю розподілені поміж кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом і різними повноваженнями, які іноді мають тенденцію до дублювання.

Здійсненням контролю в органах виконавчої влади займаються відділи контролю або визначені працівники загальних відділів місцевих державних адміністрацій. Проте необхідно константувати, що діюча система контролю в цих органах влади зводиться в основному до відслідковування термінів виконання встановлених завдань. Хоча, на наш погляд, при здійсненні контрольної функції органи виконавчої влади контроль повинен мати, насамперед, інформаційно-аналітичний характер. Для вирішення цієї проблеми треба виходити не лише від строків виконання, а й здійснювати контроль за якістю виконання.

З метою підвищення ефективності контрольної діяльності в цьому процесі повинні бути задіяні всі учасники державно-управлінського процесу: особливо керівники структурних підрозділів органів влади, а не лише посадові особи, яким це визначено у функціональних обов'язках.

Можна стверджувати, що в країні в цілому нормативно не визначена структура системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади. Існують лише окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, проте плідна співпраця між ними майже відсутня. Органи контролю не мають єдиного організаційного центру, до повноважень якого входило б здійснення координації та регулятивного впливу на органи контролю в системі виконавчої влади.

Не є поодинокими факти перевищення повноважень органами виконавчої влади, їх втручання в діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень і порушення чинного законодавства. Причиною такого становища є відсутність чіткої структури контрольних органів, які могли б відігравати регулятивну роль, причому не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати до об'єктів контролю та їх посадовців відповідні заходи.

Тому вважаємо за необхідне формування цілісної системи органів контролю у сфері виконавчої влади. Зважаючи на значну кількість контролюючих органів, що з'явилися останнім часом в Україні, необхідність координації їх діяльності та здійснення управління функцією контролю у сфері виконавчої влади, на наш погляд, доцільно створити спеціальний орган державного контролю, наділивши його достатніми регулятивними та координуючими повноваженнями щодо діяльності органів контролю у сфері виконавчої влади.

Контроль в органах виконавчої влади не має зводитися лише до перевірки отриманого результату, необхідно також враховувати і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та об'єднання зусиль на коригуванні ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання поставлених завдань. Акцент до контролю у сфері виконавчої влади зумовлений характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою в постійному зворотному зв'язку з господарюючими суб'єктами, населенням.

Здійснюючи контроль, органи виконавчої влади повинні звернути особливу увагу на своєчасність та якість надання громадянам управлінських послуг і здійснення контролю за захистом їх прав і свобод.

Враховуючи зростання вимог до якості діяльності державних службовців, які безпосередньо займаються питаннями контролю в органах влади, бажано було б не рідше одного разу на два роки здійснювати підвищення кваліфікації керівників відділів контролю місцевих державних адміністрацій на тематичних семінарах і тренінгах у регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, обласних центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Здійснення контролю в державному управлінні значною мірою залежить від чинної законодавчої та нормативної бази з окреслених питань.

Нормативно-правову базу здійснення контролю в органах виконавчої влади складають такі документи:

Конституція України, яка визначає основні принципи діяльності всіх органів державного управління, закони України “Про державну службу”, “Про місцеві державні адміністрації”, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади”, “Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення” [1–3], інші нормативно-правові акти, що визначають систему органів, покликаних здійснювати державний контроль, їх повноваження, права й обов’язки, методи та форми контролю.

Але зауважимо, що немає єдиного акту, який би охоплював діяльність усіх ланок органів державної влади щодо здійснення контрольних повноважень.

Вищезазначене доводить необхідність удосконалення нормативно-правової бази щодо здійснення контролю в органах влади, зумовлює доцільність розробки та прийняття закону України “Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб”, головними завданнями якого повинно стати:

– визначення здійснення контролю на основі загальноприйнятих демократичних принципів, обґрунтованого визначення його завдань, форм і методів;

– узгодження змісту контролю із завданнями, що стоять перед відповідними органами виконавчої влади;

– уникнення дублювання функцій різноманітних контрольних органів та забезпечення координації їх діяльності та механізмів забезпечення цієї діяльності.

Прийняття цього закону надало б можливість сформувати правові засади цілісного механізму здійснення контролю органами всіх гілок державної влади.

Вважаємо також, що контрольні функції органів виконавчої влади мають бути закріплені і в підзаконних нормативно-правових актах, а в разі необхідності – змінити їх контрольні повноваження. У цьому разі гнучкість правового регулювання контрольної функції органів виконавчої влади надасть можливість проведення якісного попереднього, поточного та наступного контролю.

На нашу думку, з метою усунення розбіжностей у діях контрольних органів всіх рівнів і правового забезпечення окремих видів контролю в державному управлінні, окрім внутрішніх регламентів, що враховують специфіку діяльності кожного конкретного органу виконавчої влади і їхніх структурних підрозділів доцільним було б запровадження єдиних стандартів та методики здійснення контрольної діяльності.

Діяльність кожного органу контролю має бути узгоджена із загальними стандартами контролю згідно зі встановленими цими органами завданнями і повноваженнями. Тобто, мова йде про унормування “правил гри” у цьому процесі, враховуючи, що система прийняття рішень у демократичній країні працює не лише згори вниз, а й у зворотньому напрямі.

В Україні триває процес становлення ефективної системи державного контролю в органах виконавчої влади. Запропоновані напрямки вдосконалення організаційного та правового механізму державного управління зазначеним процесом, на нашу думку, повинні забезпечити своєчасність та якість виконання управлінських рішень.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі є вдосконалення діяльності спеціальних контрольних органів у державному управлінні України. Комплексний підхід до дослідження контрольної діяльності у сфері виконавчої влади дасть змогу широко розглянути її у взаємозв’язку з іншими проблемами державної влади і визначити можливі напрями та шляхи подальшого розвитку державного контролю.

Література:

1. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723 – XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586 – XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення” від 13 травня 2004 р. № 630 // Урядовий кур’єр. – 2004. – № 91. – 18 травня.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Надійшла до редколегії 16.06.2009 р.