НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ПУШКО-ЦИБУЛЯК ЄЛИЗАВЕТА МИХАЙЛІВНА

УДК(351:353.072.6)

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ:

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

Науковий керівник:

РИЖИХ Василь Миколайович,

* доктор наук з державного управління, професор

Київ – 2015

зміст

[ВСТУП 5](#_Toc413189518)

[РОЗДІЛ 1 14](#_Toc413189519)

[ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 14](#_Toc413189520)

[1.1 Теоретичні підходи до визначення поняття та сутності державного контролю на регіональному рівні у науковій літературі 14](#_Toc413189521)

[1.2 Аналіз класифікацій видів контролю: світовий та український досвід 27](#_Toc413189522)

[1.3 Організація державного фінансового контролю на регіональному рівні: сутність та ознаки 40](#_Toc413189533)

[1.4 Законодавче забезпечення державного контролю на регіональному рівні: досвід України та світовий 48](#_Toc413189534)

[Висновки до розділу 1 62](#_Toc413189535)

[РОЗДІЛ 2 64](#_Toc413189536)

[ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 64](#_Toc413189537)

[2.1 Проблеми комплексності контролю органів влади державного та регіонального рівнів 64](#_Toc413189538)

[2.2 Правова основа реалізації контрольних повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 72](#_Toc413189539)

[2.3 Організаційні чинники забезпечення державного контролю на регіональному рівні 82](#_Toc413189544)

[2.4 Організаційні чинники забезпечення державного контролю в управлінських ситуаціях локального характеру 110](#_Toc413189545)

[Висновки до розділу 2 120](#_Toc413189546)

[РОЗДІЛ 3 123](#_Toc413189547)

[ІННОВАЦІЙНІ ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ 123](#_Toc413189548)

[ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 123](#_Toc413189549)

[3.1 Шляхи, механізми та інструменти удосконалення і становлення цілісної системи державного контролю на регіональному рівні 123](#_Toc413189550)

[3.2 Механізми удосконалення організаційних аспектів здійснення державного фінансового контролю на регіональному рівня та шляхи наближення до європейських стандартів 140](#_Toc413189551)

[Висновки до розділу 3 159](#_Toc413189552)

[ВИСНОВКИ 163](#_Toc413189553)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ 168](#_Toc413189554)

[ДОДАТКИ 218](#_Toc413189555)

ПЕРЕЛІК ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| НАДУ | – | Національна академія державного управління  при Президентові України |
| ДР № | – | Державний реєстраційний номер |
| АР Крим, АРК | – | Автономна Республіка Крим |
| INTOSAI | – | Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю |
| СНД | – | Співдружність Незалежних Держав |
| БК | – | Бюджетний кодекс |
| РП | – | Рахункова палата |
| ДФС | – | Державна фіскальна служба |
| [СБУ](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%91%D0%A3) | – | Служба безпеки України |
| МВС | – | Міністерство внутрішніх справ |
| ДФІ | – | Державна фінансова інспекція |
| ДКСУ | – | Державна казначейська служба України |
| ЧОО  ОДА  МДА  СДК  СОДК  РДА  МНС  АПК  КМУ  МР  МС  ОМС  ОР  ЗМІ | –  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_  \_ | Чернівецьке обласне об'єднання  Обласна державна адміністрація  Місцева державна адміністрація  Система державного контролю  Система органів державного контролю  Районна державна адміністрація  Міністерство надзвичайних ситуацій  Агропромисловий комплекс  Кабінет міністрів України  Місцева рада  Місцеве самоврядування  Органи місцевого самоврядування  Обласна рада  Засоби масової інформації |

ВСТУП

*Актуальність теми.*Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади в Україні поставлено за мету створення повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Серед шляхів досягнення цієї мети передбачено запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України, іншим правовим актам та якістю надання населенню публічних послуг. Зазначене мають забезпечити місцеві державні адміністрації при зміні статусу із органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи з функцією координації, що зумовлює необхідність застосування дієвих форм і методів контролю, оцінювання якості й результативності рішень органів місцевого самоврядування.

Аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду свідчить, що контроль як функція державного управління є основним засобом посилення відповідальності за результати реформування. Відсутність чіткої взаємодії між органами влади та громадянином призвела до розбалансування системи відповідальності влади на регіональному рівні, погіршення якості надання публічних послуг, безвідповідальності посадових осіб.

На регіональному рівні державний контроль здійснюють численні державні органи з контрольними повноваженнями, із дублюванням функцій один одного, неузгодженістю дій за відсутності системи координації, відповідальності, прозорості, участі суспільства.

Практика контрольної діяльності зводиться до перевірки чи констатації стану того чи іншого об’єкта управління, не завжди дає повну інформацію про економічні та соціальні процеси, які відбуваються в регіоні, їх ефективність та результативність, що й визначає мотивацію вивчення системи організації державного контролю.

Дослідження щодо контролю як механізму відкритості і прозорості управлінської діяльності здійснювали О.Андрійко [12-16], Ф.Бутинець [56-57], Н.Вітвицький [74], В.Галицький [79], В.Гаращук [81-82], Н.Дорош [116], Н.Желих [136], Т.Маматова [253], О.Оболенський [294-295], О.Полінець [332-335], М.Романів [380-381], О.Сушинський [426-429].

Проблеми функціонування державного контролю вивчали В.Базилевич [22], О.Василик [65-67], І.Лунінa [242], І.Розпутенко [379], М.Сіцінська, М.Сивульський [400]; питання становлення, розвитку контролю та його органів – В.Головачко [90], В.Жила [139], О.Кропівцова [213], Я.Мазур, Є.Мних [271-272], О.Скопич [406], А.Соменков [412], М.Сторожик [423], В.Шоріна; сутність, суб’єкти та об’єкти контролю – В.Авер’янов [1-2], Л.Дікань [108-110], О.Синкова [401], Д.Павлов [311]; світовий досвід організації державного контролю – М.Базась [21], Г.Гладчук [87], Н.Голубятніков; методи, принципи, види контролю – В.Головачко [90], В.Євдокімов [131], А.Колодій [194-195], А.Олійник [297]; фінансовий контроль – С.Голов [89], О.Долгий, Г.Дмитренко [111-113], М.Каленський [173], С.Кіслов [184], О.Крайник [210], О.Локтєв [240], А.Мамишев [249-252], І.Стефанюк [418-421], Т.Чахаровська [467] та інші.

Підґрунтям дослідження є розробки з актуальних проблем державотворення Г.Атаманчука, В.Бакуменка [28], К.Ващенка, Р.Войтович [77], В.Князєва [185-186], Ю.Ковбасюка [189-190], В.Косинського [203], Г.Рябцева [391], М.Миколайчука [45], Н.Нижник [286-290], Д.Неліпи [284], А.Сіцінського, Ю.Сурміна [245], Г.Ситника [405], В.Удовиченка [439-440], а також Л.Гаєвської [78], В.Голубь [28], Н.Гончарук [91], В.Козакова, О.Лебединської, Я.Радиша, А.Рачинського [369], С.Серьогіна [399] – щодо процесів взаємодії зовнішніх і внутрішніх факторів державного управління; Ю.Бажала, В.Бодрова [45], Н.Грицяк [96], А.Савкова, С.Телешуна [432], Т.Федорів [458], В.Юрчишина [488] – в аспекті оцінювання ефективності діяльності суб’єктів державного управління.

Попри наявні здобутки, у сфері контролю залишається низка проблем, а саме: щодо організації здійснення контролю на регіональному рівні, які потребують глибоких наукових досліджень.

Сьогодення потребує змін в організації контролю в контексті децентралізації влади та наближення до стандартів ЄС, що зумовлює актуальність дослідження.

*Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.* Дисертаційне дослідження пов’язане з результатами, отриманими автором за його безпосередньої участі в науково-дослідних роботах Буковинської державної фінансової академії, зокрема: “Удосконалення механізму формульного розрахунку місцевих бюджетів області та проведення їх експертизи” (ДР № 0211U005204), “Трансформаційні процеси розвитку економіки регіону за період незалежності України” (ДР № 0211U005210), “Особливості фінансово-економічного та організаційно-правового регулювання відтворювальних процесів за інноваційно-інвестиційною моделлю” (ДР № 0111U009026), у рамках яких дисертантом досліджено роль місцевих фінансових органів у здійсненні державного контролю, розроблено методику здійснення фінансовими органами контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

*Мета та завдання дослідження.* *Мета* дисертаційної роботи полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні організаційної системи державного контролю на регіональному рівні та визначенні шляхів його вдосконалення для підвищення ефективності управління.

Для досягнення цієї мети було поставлено такі *завдання*:

* проаналізувати наукові доробки вітчизняних і зарубіжних дослідників, законодавство України щодо організації та здійснення державного контролю на регіональному рівні і виявити причини його недієвості;
* уточнити визначення поняття “державний контроль на регіональному рівні”, його сутність і призначення та “система контролю на регіональному рівні”;
* визначити складові державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
* розкрити правову основу, стан організації і здійснення контролю місцевими державними адміністраціями та встановити його особливості;
* розробити Концепцію організації комплексного контролю на регіональному рівні;
* обґрунтувати організаційну структуру механізму координації контрольної діяльності на регіональному рівні;
* визначити можливість застосування європейських підходів до організації фінансового контролю на регіональному рівні та розробити методику здійснення контролю місцевими фінансовими органами на всіх стадіях бюджетного процесу;
* визначити шляхи вдосконалення організаційної системи здійснення державного контролю на регіональному рівні.

*Об’єкт дослідження* – діяльність органів влади з організації державного контролю на регіональному рівні.

*Предмет дослідження* – організаційні механізми здійснення державного контролю на регіональному рівні.

*Методи дослідження.* Для реалізації мети і завдань було використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: синтез – для вдосконалення існуючих підходів і уточнення понятійного апарату; метод порівняння − у процесі дослідження особливостей організації державного контролю на регіональному рівні; статистичний аналіз – під час вивчення структурного складу та ефективності використання регіональних особливостей у процесі державного контролю; метод експертних оцінок – для аналізу чинників, що впливають на систему регіонального контролю; аналіз – з метою оцінки економічної ефективності від запровадження регіональних проектів; багатовимірний факторний аналіз – для розробки механізму координації державного контролю на регіональному рівні; абстрактно-логічний метод – у процесі формулювання висновків.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням щодо організації державного контролю на регіональному рівні з урахуванням процесів децентралізації влади, а також визначення шляхів удосконалення організації державного контролю на регіональному рівні.

У дисертаційному дослідженні:

*уперше:*

* обґрунтовано організаційну структуру механізму координації контрольної діяльності на регіональному рівні, в якому визначено координуючу роль місцевих державних адміністрацій, функціонування Координаційної ради з питань контролю, створення єдиної інформаційної бази даних щодо об’єктів контролю та системи взаємозв’язку між контролюючими органами. Такий механізм окреслив коло учасників процесу контролю та функціональний взаємозв’язок між ними;
* розроблено Концепцію організації комплексного контролю на регіональному рівні, яка передбачає переглядпідходів до організації контролю, що полягають у забезпеченні одночасного здійснення контрольних заходів усіма зацікавленими суб’єктами контролю відносно конкретних об’єктів контролю, координації контрольних дій, розгляду спірних питань, упровадження механізмів прозорості, гласності та участі громадськості;
* обґрунтовано основні причини недостатньої дієвості організаційної системи державного контролю на регіональному рівні, серед яких: недосконалість нормативно-правової бази; безсистемність та конфлікт повноважень органів у сфері контролю, дублювання функцій; неузгодженість контрольних дій; відсутність координації дій та відповідальності за результати контролю, прозорості та гласності; невідповідність організаційної системи державного контролю на регіональному рівні процесам децентралізації влади;

*удосконалено:*

* понятійно-категорійний апарат науки державного управління, зокрема уточнено визначення поняття “державний контроль на регіональному рівні”, відповідно до якого контроль розглядається як одна з функцій державного управління, що забезпечує дотримання на регіональному рівні Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, ефективне використання державного майна, фінансових та інших ресурсів, надання якісних публічних послуг населенню, захист прав і свобод громадян, а його основне призначення полягає в сприянні реалізації політики держави на регіональному рівні; визначення поняття “система контролю на регіональному рівні”, яка розглядається як сукупність дій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності, дотримання законодавства України, збереження стійкості системи державного управління, місцевого самоврядування та приватного сектору на регіональному рівні із функціонуванням державного контролю, муніципального, суспільного та контролю власника;
* класифікацію видів контролю шляхом: визначення складових контролю діяльності органів місцевого самоврядування, які включають: “контроль намірів” – дослідження мотивації, обґрунтованості та доцільності дій, рішень на етапі їх прийняття; “контроль відповідності” – дослідження відповідності дій, рішень нормам законодавства, нормативам, стандартам, програмам, пріоритетам; “контроль виконання” – дослідження дотримання під час виконання рішень параметрів, заданих при прийнятті рішень; “контроль досягнення” – дослідження результатів порівняно із заданою метою, рівня досягнення соціального, економічного (тощо) ефектів;

*набули подальшого розвитку:*

* механізми контролю за формуванням показників місцевих бюджетів, суть яких полягає в забезпеченні контролю на етапі планування доходної частини місцевих бюджетів на основі “Податкового паспорта територіальної громади”, де відображаються показники податкової бази територіальної громади, та експертизи проектів місцевих бюджетів, процедура здійснення якої викладена в розроблених автором методиках;
* алгоритм здійснення контролю місцевими фінансовими органами на всіх стадіях бюджетного процесу шляхом застосування запропонованої автором Методики, яка визначає методологію та особливості здійснення контролю на етапі складання бюджету, його розгляду, затвердження, виконання та звітування;
* застосування європейських підходів до здійснення фінансового контролю на регіональному рівні, що полягають у запровадженні запропонованого автором Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі органів місцевого самоврядування та оцінювання ефективності і результативності їх управлінських рішень;
* шляхи підвищення ефективності і дієвості державного контролю на регіональному рівні, які передбачають комплекс заходів щодо реалізації механізмів удосконалення нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, організаційного, методологічного та кадрового забезпечення.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що результати дослідження щодо здійснення державного контролю на регіональному рівні використано органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, навчальними закладами, зокрема:

* Чернівецькою обласною радою під час підготовки програм соціально-економічного розвитку Чернівецької області на 2010 та 2014 р., затверджених рішеннями сесії обласної ради від 12 травня 2010 р. № 89-38/10 та від 4 червня 2014 р. № 57-26/14, а також розробки і прийняття регіональних галузевих програм (довідка про впровадження від 15 червня 2014 року № 01-6/40-479);
* Чернівецькою обласною державною адміністрацією у процесі підготовки 36 розпоряджень голови облдержадміністрації, спільних проектів зі Сучавським повітом Румунії: “Буковинський інноваційний центр”, “Транскордонна співпраця з інвестиційного розвитку сільських регіонів”, “Румунія – Молдова – Україна”, під час реалізації яких застосовувались організаційні механізми та методичні підходи до здійснення контрольних заходів (довідка від 3 жовтня 2014 року № 01.48/65-1694);
* Департаментом фінансів Чернівецької облдержадміністрації при запровадженні контролю на етапі формування місцевих бюджетів на основі “Податкового паспорта територіальної громади”, здійсненні експертизи місцевих бюджетів, обміну інформацією між фінансовими та контролюючими органами (довідка від 8 травня 2014 року № 01-20/30);
* Ялтинською міською радою у процесі запровадження здійснення внутрішнього аудиту в органах місцевого самоврядування (довідка від 8 травня 2014 року № 02.1/31-208);
* Севастопольською міською державною адміністрацією під час організації скоординованого контролю якості безпеки товарів, робіт і послуг та захисту прав споживачів, а також розробки і прийняття Програми захисту прав споживачів на 2012–2015 роки, затвердженої рішенням сесії Севастопольської міської ради від 20 грудня 2012 р. № 2153 (довідка від 15 жовтня 2014 року   
  № 01-15/938);
* Буковинським державним фінансово-економічним університетом у процесі викладання дисциплін: “Державне управління”, “Регіональна економіка”, “Ринкова трансформація економіки регіону”, “Бюджетний менеджмент”, “Державні фінанси” (довідка від 31 жовтня 2014 року № 01-11/899).

Результати дослідження можуть бути використані під час: розробки і внесення пропозицій з удосконалення вітчизняного законодавства стосовно організації державного контролю на регіональному рівні; проведення подальших наукових досліджень з питань державного контролю та управління; підготовки лекційних матеріалів та проведення семінарських занять, написання підручників з теорії державного управління та контролю.

*Особистий внесок здобувача.* Дисертаційна робота є самостійним дослідженням автора. Висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, одержані автором особисто. У дисертації не використовувались розробки та ідеї І.Мусаєвої і М.Бідюка, з якими було підготовлено дві публікації та монографію [5; 6; 17]. Внесок дисертанта в наукових працях, опублікованих у співавторстві, зазначено в списку опублікованих джерел за темою дисертації.

*Апробація результатів дисертації.*Основні ідеї, положення і висновки дисертаційного дослідження були апробовані автором на семи наукових та науково-практичних конференціях: “Стратегія реформування системи державного управління та заходи демократичного урядування” (Київ, 2007); “Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування” (Львів, 2008); “Управлінські, правові та соціально-економічні чинники розвитку Української держави у ХХІ сторіччі” (Чернівці, 2008); “Регіональний вимір сенситивності механізмів управління: правовий, фінансово-економічний, психологічний аспекти” (Чернівці, 2009); “Громадянське суспільство: емерджентність взаємозв’язків його підсистем” (Чернівці, 2011); “Публічне управління: шляхи розвитку” (Київ, 2014); “Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком” (Дніпропетровськ, 2014); “Теорія та практика державної служби” (Дніпропетровськ, 2014).

*Публікації.*За темою дисертаційного дослідження опубліковано   
20 наукових праць, із них одноосібна монографія, п’ять статей у наукових фахових виданнях України з державного управління, одна стаття у зарубіжних фахових виданнях, вісім у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій та п’ять в інших виданнях.

*Структура та обсяг дисертації.*Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 326 сторінок, з них – 163сторінки основного тексту. Робота містить 8 рисунків і 15 таблиць в основному тексті та 25 додатків. Список використаних джерел налічує 498 найменувань, у тому числі 9 – іноземною мовою.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення комплексного дослідження щодо організації державного контролю на регіональному рівні з урахуванням процесів децентралізації влади, а також нове вирішення актуального завдання щодо визначення шляхів удосконалення організації державного контролю на регіональному рівні, що дало підстави сформулювати висновки та запропонувати відповідні пропозиції.

1. На підставі системного аналізу наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, законодавства України щодо здійснення державного контролю виявлено, що питання вдосконалення його організації на регіональному рівні перебуває на етапі дискутування щодо застосування органами державної влади однієї з найважливіших функцій – контрольної – та потребує ґрунтовного вивчення. Різноманітне бачення науковцями проблематики контролю на регіональному рівні є свідченням необхідності системного поєднання процесів децентралізації влади, розширення повноважень місцевого самоврядування та конструктивності державного контролю. Доведено відсутність цілісної нормативно врегульованої організаційної системи державного контролю на регіональному рівні, яка б забезпечувала взаємовідносини держави, місцевого самоврядування та суспільства в цілому, визначала ризики та перспективи розвитку.

З’ясовано, що основними причинами недієвості організації державного контролю на регіональному рівні є безсистемність функціонування майже півсотні державних органів, наділених контрольними повноваженнями, які здебільшого дублюють функції один одного, за відсутності системи координації, взаємодії, узгодженості дій, прозорості, гласності та відповідальності.

1. Уточнено визначення поняття “державний контроль на регіональному рівні”, відповідно до якого контроль розглядається як одна з функцій державного управління, що забезпечує дотримання на регіональному рівні Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, ефективне використання державного майна, фінансових і інших ресурсів, надання якісних публічних послуг населенню, захист прав та свобод громадян, а його призначення полягає в сприянні реалізації політики держави на регіональному рівні. Установлено сутність контролю на регіональному рівні, яка полягає в спостереженні та оцінюванні процесів діяльності органів управління регіонального рівня на предмет законності, ефективності та результативності з метою вжиття заходів відповідного реагування. Уточнено визначення “система контролю на регіональному рівні”, яка розглядається як сукупність дій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності, дотримання законодавства України, збереження стійкості системи державного управління, місцевого самоврядування та приватного сектору на регіональному рівні із функціонуванням державного контролю, муніципального, суспільного та контролю власника.
2. У контексті процесів децентралізації влади визначено складові державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які включають: “контроль намірів” – дослідження обґрунтованості та доцільності дій, рішень на етапі їх прийняття; “контроль відповідності” – дослідження відповідності дій рішень нормам законодавства, нормативам, стандартам, програмам, пріоритетам; “контроль виконання” – дослідження дотримання у процесі виконання рішень параметрів, заданих при прийнятті рішень; “контроль досягнення” – дослідження результатів порівняно із заданою метою, рівня досягнення соціального, економічного (тощо) ефектів.

4. Установлено, що місцеві державні адміністрації посідають пріоритетне місце поміж інших органів державного контролю на регіональному рівні, однак недосконалим є механізм реалізації їх повноважень, особливо в частині державного контролю за дотриманням Конституції України, указів Президента України, законів України, нормативно-правових актів уряду та регіональних регуляторних актів у процесі прийняття рішень органів місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність пошуку нових форм та видів контрольної діяльності на регіональному рівні, що відповідали б вимогам демократичного суспільства, зокрема нагляду, експертизи, оцінювання.

У результаті аналізу контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, визначених законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, виявлено, що спільними для цих органів є такі галузі: будівництво; бюджет, фінанси і ціни; забезпечення законності, правопорядку; житлово-комунальне господарство; охорона земельних надр та навколишнього природного середовища; соціальний захист населення. Зазначене обґрунтовує потребу розмежування, спираючись на Конституцію України, функцій, які мають загальнодержавний характер і є інструментами реалізації політики держави в тій чи іншій галузі та функцій суто місцевого значення, між рівнями управлінських структур у системі органів влади на місцях. Визначено особливості організації контрольних заходів в умовах надзвичайної ситуації локального характеру загальнодержавного значення, які полягають у практиці мобілізації комплексу дій і заходів, механізмів і інструментів, задіяних в управлінському процесі, чіткій взаємодії, прозорості обліку й руху матеріальних і фінансових ресурсів, упровадженні наскрізного супровідного контролю за координуючої ролі місцевої державної адміністрації, що забезпечило результативність управлінських рішень.

5. Розроблено Концепцію організації комплексного контролю на регіональному рівні, яка передбачає положення щодо проведення системного контролю виконання місцевих бюджетів, програм економічного і соціального розвитку регіону (територіальної громади), дотримання Конституції України, законів України, інших правових актів, якості надання публічних послуг населенню. Обов’язковою складовою комплексного контролю на регіональному рівні є одночасне проведення контрольних дій усіма контролюючими органами, їх взаємодія та координація дій через місцеві державні адміністрації та участь громадськості.

Обґрунтовано, що запровадження комплексного контролю на регіональному рівні дасть змогу запобігти хаотичності та безсистемності перевірок та можливість узагальнити результати, відстежити причинно-наслідкові зв’язки і зробити узагальнюючі висновки для прийняття відповідних управлінських рішень.

6. Наведено організаційну структуру механізму координації контрольної діяльності на регіональному рівні, в якому закладено координуючу роль місцевих державних адміністрацій та функціонування при них Координаційної ради з питань контролю для забезпечення координації, створення єдиної інформаційної бази даних щодо об’єктів контролю та інформаційно-аналітичної системи зв’язку між контролюючими органами.

З урахування зростаючої активності громадськості обґрунтовано необхідність залучення її до процесу контролю шляхом утворення громадських рад, проведення громадських слухань та ін. Запропонований механізм окреслив коло учасників процесу контролю та функціональний взаємозв’язок між ними.

7. Аналізом європейського досвіду щодо можливості застосування європейських підходів до здійснення фінансового контролю на регіональному рівні доведено необхідність поєднання на регіональному рівні державного контролю з елементами оцінювання ефективності і результативності та запровадження внутрішнього аудиту в системі органів місцевого самоврядування, методологія якого визначена в розробленому автором Порядку.

Обґрунтовано, що в умовах децентралізації влади внутрішній аудит у системі органів місцевого самоврядування стане фактором дієвого контролю в частині делегованих повноважень, оцінки ефективності й результативності діяльності, створить умови для оперативного реагування на відхилення та прийняття заходів щодо запобігання негативним явищам і наслідкам.

Перспективи розвитку фінансового контролю на регіональному рівні обґрунтовуються як необхідність створення цілісної нормативно врегульованої системи фінансового контролю за ключової місії Міністерства фінансів України як координуючого центру та його територіальних органів з відповідними повноваженнями і функціями у сфері фінансів і контролю.

8. На основі проведеного дослідження та з метою підвищення дієвості та ефективності державного контролю на регіональному рівні запропоновано комплекс заходів щодо вдосконалення нормативно-правового, організаційного, інформаційно-аналітичного, методологічного та кадрового забезпечення організації державного контролю, а саме:

* нормативно-правового: формування системної, узгодженої нормативно-правової бази діяльності державних органів виконавчої влади у сфері контролю; прийняття закону про основні засади державного контролю на регіональному рівні; приведення положень нормативно-правових актів з питань контрольної діяльності та адаптація системи державного контролю на регіональному рівні до стандартів Європейського Союзу;
* організаційного: розроблення Концепції реформування системи державного контролю в системі управління на регіональному рівні; створення цілісної структурованої організаційної системи державних органів у сфері контролю з чітким розмежуванням повноважень щодо повного охоплення всіх сфер та напрямів контролю; визначення координаційного органу з питань контрольної діяльності; вироблення і впровадження механізмів комплексної організації контролю; розвиток міжсекторної взаємодії у формі Громадської ради та громадських контролерів як дорадчо-консультативного органу з метою врахування громадської думки, здійснення моніторингових заходів, пов’язаних з оцінкою ефективності дій органів публічної влади;
* інформаційно-аналітичного і методологічного: формування пакета стандартизованих методологічних рекомендацій щодо здійснення контрольних заходів у розрізі всіх сфер і напрямів контролю; створення єдиної інформаційної бази даних про об’єкти та результати контролю; упровадження механізму прозорості і гласності;
* кадрового забезпечення: формування системи підбору кадрів, їх підготовки та перепідготовки, відповідного статусу, гарантій, мотивації та відповідальності; упровадження прогресивних та сучасних підходів у діяльності державних аудиторів із відповідним техніко-інформаційним забезпеченням

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер’янов В. Б. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / Б. В. Авер’янов // Вісник державної служби України. – К. : ВБ “Фактор”, 2004. – № 1. – С. 13–16.
2. Авер’янов В. Б. Людина і реформування адміністративного права / Б. В. Авер’янов // Урядовий кур’єр. – 2000. – № 53. – 23 березня.
3. Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К., 2003. – 322 с.
4. Адміністративне право України : підручн. для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів освіти / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко, В. В. Зуй // Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
5. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності : матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – 73 с.
6. Актуальні проблеми регіонального розвитку : зб. наук.-дослідн. робіт за результатами соціологічних досліджень / В. В. Бойчук, І. Г. Буркут, М. І. Маніліч, О. В. Поляк [та ін.] – Чернівці : Прут, 2000. – 80 с.
7. Алимурзаев Г. Д. Местное самоуправление и местные финансы: модель “муниципальной общины” : Г. Д. Алирмурзаев // Российский эконом. журнал. – М., 1998. – № 5. – С. 28–32.
8. Алисов Е. А. Финансовое право Украины / Е. А. Алисов. – Х. : “Эспада”, 2000. – 288 с.
9. Алієва В. Ш. Роль Рахункової палати Туреччини в бюджетному процесі / В. Ш. Алієва. – К. : Фінанси України, 2001. – № 6. – 71 с.
10. Алісов Є. О. Фінансове право : підручн. для студентів юридичних вузів / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т . Кадькаленко, В. І. Кравченко. – Х. : “Консум”, 2001. – 496 с.
11. Ананькина Е. А. Контролинг как инструмент управления предприятием / Е. А. Ананькина, С. В. Данилочкин, Н. Г. Данилочкина [и др.] ; под ред. Н. Г. Данилочкиной. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 279 с.
12. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – С. 35–45.
13. Андрійко О. Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України / О. Ф. Андрійко. – К. : Вид. дім “Ін-Юре”, 2000. – 45 с.
14. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доповідь ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : “Юрнаукацентр”, 2000. – 87 с.
15. Андрійко О. Ф. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні / О. Ф. Андрійко // Прав. держава. – Вип. 13. – К. : Наук. думка, 2002. – С. 284–289.
16. Андрійко О. Ф. Контроль / О. Ф Андрійко // Юрид. енциклопедія НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : “Укр. енцикл.”, 2001. – У 6 т. ; т. 3. – 323 с.
17. Артим І. І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління / І. І. Артим, А. О. Чемерис // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3. – С. 68–74.
18. Асин Л. М. Контроль и ревизия в организациях / Л. М. Асин, И. Я. Кононова : учеб. пособие. – Ростов н/Д. : Феникс, 2004. – 281 с.
19. Аудит державних фінансів. Роль та значення фінансового контролю в удосконаленні системи управління державними фінансами: функції парламенту, внутрішнього та зовнішнього аудиту : матеріали міжнар. конф. (Київ, 5 квіт. 2003 р. ). – К. : Проект “Аудит державних фінансів”; Рахункова палата України, 2003.
20. Бабич А. Б. Государственные и муниципальные финансы / А. Б. Бабич, Л. Н. Павлова. – Москва : Финансы; ЮНИТИ, 2001. – 687 с.
21. Базась М. Ф. Теоретико-методологічні засади внутрішньогосподарського (управлінського) обліку та контролінгу : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Базась. – К. : МАУП, 2007. – 240 с.
22. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2003. – 368 с.
23. Баймуратов М. О.Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князєв, В. В. Кравченко, М. В. Піцик // Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2003. – С. 300–302.
24. Бак Н. А. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / Н. А. Бак. – Чернівці : Місто, 2005. – 104 с.
25. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державних управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісник державної служби України. – К. : ФБ “Фактор”, 2001. – № 3. – С. 11.