

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ
ІМЕНІ ІВАНА БОБЕРСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ТУРИЗМУ
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ**



Криштанович С. В.

Лекція 4

**ФУНКЦІЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
з навчальної дисципліни
„ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОБСЛУГОВУВАННЯ І
СПОРТУ”**

для студентів спеціальності 241 „Готельно-ресторанна справа”
рівня освіти – магістр

“ЗАТВЕРДЖЕНО”

на засіданні кафедри економіки,
менеджменту

“31” серпня 2020 року № 1

Зав.каф _____ Н. Ф. Павленчик

© Криштанович С. В.

Функція контролю у сфері державного управління

План

1. Поняття та види контролю в державному управлінні.
2. Контроль інституціолізований за гілками державної влади.
3. Громадський контроль.
4. Закон України «Про запобігання корупції».

1. Поняття та види контролю в державному управлінні

Важливою ланкою системи державного управління є контроль. *Контроль в державному управлінні* – це одна із найважливіших функцій, яка дозволяє:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі і попередити їх;
- попередити можливі помилки, суб'єктивні неправомірні дії та небажані результати в діяльності учасників управлінських відносин;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним;
- виявити резерви та можливості удосконалення функціонування елементів державно-управлінської системи.

Контроль стає можливим завдяки наявності *суб'єкта, об'єкта управління* та взаємозв'язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність, об'єднаних в певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи

зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контрольованого об'єкта утворює організаційну систему контролю.

Реалізація контрольної функції в державному управлінні здійснюється в такі основні етапи:

- 1) визначення параметрів контролю – показників, критеріїв, норм, нормативів, стандартів функціонування управлінської системи;
- 2) діагностика фактичного стану справ у функціонуванні та розвитку об'єкта управління;
- 3) здійснення аналізу рівня відповідності фактичного стану керованих об'єктів встановленим параметрам їх функціонування та розвитку;
- 4) встановлення напрямків і причин відхилень в розвитку об'єктів управління;
- 5) вироблення рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління.

З точки зору організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта розрізняють такі види контролю, як: зовнішній (надвідомчий) і внутрішній (внутрішньовідомчий).

Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї із сторін їх діяльності. *Завданням зовнішнього контролю* є забезпечення дотримання єдиних підходів до вирішення комплексних управлінських проблем, що стосується різних сфер, галузей, видів діяльності. *Різновидами зовнішнього контролю* виступають президентський, парламентський контроль, контроль органів виконавчої, судової влади, прокурорський нагляд. Зазначені види контролю здійснюються органами державної влади, які наділені спеціальними контрольними повноваженнями, та спеціально утвореними

установами і організаціями. *Суб'єктами зовнішнього контролю* можуть також виступати політичні партії та громадські організації.

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості, й спрямований на вирішення завдань, що стоять перед конкретним органом державного управління. *Основними завданнями внутрішньо-відомчого контролю є:*

- спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкту у внутрішньовідомчій системі;
- отримання об'єктивної та достовірної інформації щодо ефективності його діяльності, а також про стан законності і дисципліни на ньому;
- вжиття заходів для запобігання і усунення виявлених порушень;
- виявлення причин та умов, що зумовлюють виникнення таких порушень;
- надання допомоги у наведенні порядку на підконтрольному об'єкті.

В процесі здійснення *внутрішнього контролю* використовуються такі його *форми* як: інспектування; заслуховування звітів, повідомлень; ревізії; перевірки; обстеження; запити; моніторинг; експертиза; рейди та огляди; розгляд скарг, повідомлень.

У державному управлінні розрізняють такі *види контролю* як управлінський і бюджетний (фінансовий).

Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний (фінансовий) контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль суттєво відрізняється від бюджетного контролю, зокрема:

- бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тоді як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);

– управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції державного органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності державного органу, а бюджетний – на підвищення ефективності діяльності державного органу;

– управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватися тільки комплексно.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення в процесі державного управління розрізняють *попередній або превентивний, поточний або оперативний та підсумковий контроль*.

Мета попереднього контролю полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладені в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії.

Поточний контроль відбувається безпосередньо в процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю.

Мета ж підсумкового контролю полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірці виконання рішень, що були винесені контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоча і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась і її наслідками, а може завдяки цьому.

Для забезпечення *ефективності контролю він повинен відповідати наступним вимогам*: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Стан і поведінка об'єкта контролю визначається за допомогою методів контролю. **Методи контролю у державному управлінні** – сукупність способів практичної реалізації контрольної функції органів державної влади, як складової механізму управління певними об'єктами державного управління. Серед методів контролю, що найбільш широко застосовуються органами державної влади в

процесі здійснення контрольної діяльності, можна виділити: *експертні оцінки; статистичні методи; методи аналізу - порівняння, узагальнення; методи логічного осмислення розвитку об'єктів контролю.*

2. Контроль, інституціалізований за гілками державної влади

Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування включає: президентський контроль, державний контроль, який інституціалізований за гілками державної влади, і громадський контроль.

Контроль, інституціалізований за гілками державної влади представлений парламентським, судовим (в т.ч. конституційним) контролем та контролем органів виконавчої влади.

Здійснення **парламентського контролю** забезпечує Верховна Рада України. Його цілями є вирішення різноманітних проблем в різних сферах суспільного життя. Об'єктом парламентського контролю виступає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності.

Народні депутати України реалізують функції парламентського контролю безпосередньо на основі Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України», а також через органи Верховної Ради України, до складу яких вони входять, та за дорученням спеціальних суб'єктів парламентського контролю. У складі парламенту – Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина України. Уповноваженого з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада.

Важливим органом парламентського контролю є Рахункова палата, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону про Державний бюджет України; утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України; ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України. Згідно з

Конституцією до відання Верховної Ради належить здійснення контролю за виконанням державного бюджету та контролю за діяльністю Кабінету Міністрів.

Конституційний контроль здійснює Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як основного Закону держави на всій території України.

Судовий контроль в Україні здійснює система судів загальної юрисдикції. Метою судового контролю є забезпечення захисту передбачених Конституцією прав та свобод людини і громадянина, а об'єктом судового контролю є всі правовідносини, що виникають у нашій державі. Суди загальної юрисдикції забезпечують контроль за дотриманням прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних, а також справ про адміністративні порушення.

Об'єктами контролю органів виконавчої влади є матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.

В Україні утворена складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове положення в системі органів виконавчої влади. В її складі *міністерства*, які в основному здійснюють внутрівідомчий контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів, або контроль в сфері реалізації, закріплених за ними функцій.

Центральне місце у здійсненні позавідомчого контролю належить державним службам, інспекціям та центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом. Для них характерний контроль з окремих функцій і щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку органів і організацій. Вони мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки.

До цієї групи суб'єктів контролю слід віднести **Антимонопольний комітет України** – державний орган, який зобов'язаний забезпечувати згідно зі своєю компетенцією контроль за дотриманням антимонопольного законодавства.

До органів з функціями міжгалузевого контролю також належать Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Державна інспекція України з питань праці, Державна інспекція техногенної безпеки України, органи статистики.

Важливе місце в контрольній діяльності органів виконавчої влади посідає *фінансовий контроль*, який поширюється на всі галузі та сфери державного управління. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами.

Найважливіші функції основних суб'єктів державного фінансового контролю наведено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Найважливіші функції основних суб'єктів державного фінансового контролю

Суб'єкт контролю	Підпорядкованість	Найважливіші функції
Національний банк України		1.Контроль за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. 2.Контроль щодо ліквідності комерційних банків, страхових та інвестиційних компаній з метою запобігання їх банкрутству. 3.Валютний контроль
Рахункова палата	Верховна Рада України	Контроль за використанням коштів державного бюджету
Міністерство доходів і зборів України	Кабінет Міністрів України	Контроль за повнотою формування державного бюджету країни
Державна фінансова інспекція України	Міністерство фінансів України	1.Контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів 2.Контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі 3. Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності 4.Контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів
Державна казначейська служба України	Міністерство фінансів України	1.Контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів 2.Контроль за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету 3. Контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету

Анти-монопольний комітет України	Кабінет Міністрів України	1.Здійснення контролю за дотриманням антимонопольного законодавства 2. Захист законних інтересів підприємств і споживачів шляхом застосування заходів щодо припинення порушень антимонопольного законодавства
Пенсійний Фонд України	Кабінет Міністрів України	1.Збір і акумуляція внесків для пенсійного забезпечення і допомог 2.Забезпечення фінансування витрат Пенсійного фонду 3.Контроль за своєчасним і повним надходженням страхових внесків до Пенсійного фонду
Державна інспекція з контролю за цінами	Міністерство економіки України	Контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки

3. Громадський контроль

Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Характерною рисою громадського контролю є попередження порушень у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України «Про громадські об'єднання». Користуючись зазначеними правами, громадські об'єднання здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування і використовують для цього такі форми як вибори, референдуми, загальнонародні обговорення,

звернення громадян до органів влади, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, громадські експертизи тощо.

Профспілки, як впливова громадська організація, здійснюють громадський контроль через свої комітети, різноманітні контрольні комісії, збори первинних організацій за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів з питань соціального захисту.

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах.

До основних елементів громадсько-контрольної системи за владою можна віднести такі:

– спостережні групи та організації, зорієнтовані на проведення моніторингу взаємовідносин громадян з державними інституціями в процесі реалізації громадянських прав, закріплених конституцією;

– розвиток практик незалежних громадських експертиз владних політичних та економічних стратегій, рішень та контроль за їх реалізацією.

Формою участі громадськості у виробленні місцевої політики є відкриті громадські слухання; громадський моніторинг підготовки та виконання рішень органами влади, надання останнім експертних пропозицій; активну позицію засобів масової інформації в питаннях представлення і відстоювання суспільних інтересів, пропагування досвіду ефективного становлення і функціонування системи громадського контролю за владою.

4. Закон України «Про запобігання корупції»

Корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним

особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Неправомірна вигода - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Подарунок - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції - органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є:

1) Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр

України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці всіх рангів, посадові особи центральних органів управління, місцевих адміністрацій і місцевого самоврядування тощо.

2) Особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

3) Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом.

4) Кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом.

Рекомендована література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/t>
2. Криштанович С. Державне управління розвитком гірських територій Західного регіону України / С. Криштанович // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. — Вип. 25. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 293—297.
3. Криштанович С. В. Державне управління створенням туристичних кластерів в Україні / Криштанович Світлана Володимирівна // Наука України.

- Перспективи та потенціал : зб. матеріалів VI Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2013 р.). - Запоріжжя, 2013. - С. 57-59.
4. Криштанович С. В. Державне управління в сфері обслуговування : опорний конспект лекцій / Криштанович С. В. – Львів, 2018. – 51 с.
 5. Криштанович М. Ф. Механізми державного управління щодо організація системи забезпечення політичної безпеки держави [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович, С. В. Криштанович // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. наук. зб. ХНТУ. – Херсон, 2020. – № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/DOI:https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.15>
 6. Офіційний портал Верховної Ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/>
 7. Павленчик Н. Ф. Управлінські аспекти готельно-ресторанного бізнесу / Павленчик Н. Ф. // Проблеми та перспективи розвитку економіки України в умовах глобалізації : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. - Львів, 2017. - С. 143-145.
 8. Паска М. Особливості підготовки фахівців для сфери обслуговування зі спеціальності „Готельно-ресторанна справа” / М. Паска // Сучасні тенденції розвитку індустрії гостинності : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. – Львів : ЛДУФК імені Івана Боберського, 2020. – С. 391–393.
 9. Паска М. Формування професійних компетентностей магістрів спеціальності 241 „Готельно-ресторанна справа” / Марія Паска // Маркетинг ХХІ століття: виклики змін : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 25-річчю заснування кафедри маркетингу і комерційної діяльності ХДУТ / редкол. О. Черевко. – Харків, 2020. – С. 263–265.
 10. Про запобігання корупції : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
 11. Сучасні тенденції розвитку індустрії гостинності : зб. матеріалів наук.-практ. семінару (3 жовтня 2019 р., с. Гута) / Уляна Гузар, Марія Паска, Орислава Коркуна, Орися Іжевська. – Львів : ЛДУФК ім. Івана Боберського, 2020. – 64 с.