

Міністерство освіти і науки України
Університет митної справи та фінансів

Факультет управління
Кафедра публічного управління та митного адміністрування

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістр
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

за темою: Адміністративний контроль як засіб підвищення
ефективності державної служби

Виконав: студент
групи ПУ24-1м
Спеціальність 281
«Публічне управління та адміністрування»

Савченко Д. М.

Керівник к.держ.упр., доцент Шевченко
Н.І.

Рецензент професорка кафедри
менеджменту, публічного управління та
адміністрування Дніпропетровського
державного аграрно-економічного
університету, д.держ. упр., професорка
Крушельницька Т.А.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ**

Факультет / ННІ _____ управління _____
Кафедра _____ публічного управління та митного _____
адміністрування _____
Рівень вищої освіти _____ магістр _____
Спеціальність _____ 281 Публічне управління та _____
адміністрування _____
Освітня програма _____ Публічне управління та _____
адміністрування _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного управління та
митного адміністрування

_____ / Антонова О. В. /

” _____ ” _____ 2025 року

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
здобувачу вищої освіти**

Савченку Данилу Михайловичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Адміністративний контроль як засіб підвищення ефективності державної служби

керівник роботи _____ к.держ. упр. Шевченко

Н.І.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по УМСФ

від «24» листопада 2025 року № 977 кс

2. Строк подання здобувачем роботи на кафедру _____ 09 січня 2026 р. _____

3. Вихідні дані до роботи: Конституція України, Бюджетний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення Законодавство України щодо адміністративного контролю та щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування, визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, офіційні сайти державних органів та Національного агентства України з питань державної служби, монографії, статті у фахових періодичних виданнях на задану тематику.

4. Зміст роботи (перелік питань для розробки): Теоретико-методологічні засади адміністративного контролю в системі державної служби. Оцінка стану та ефективності адміністративного контролю в діяльності органів державної

влади. Напрями вдосконалення адміністративного контролю як чинника підвищення ефективності державної служби

5. Перелік графічного матеріалу_ таблиці, рисунки, що ілюструють ключові аспекти дослідження

6. Дата видачі завдання 15 липня 2025 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи *	Строк виконання етапів роботи	Примітка
	Визначення теми кваліфікаційної роботи	30.01.25	
	Складання змісту роботи, оформлення та затвердження завдання	13.07.25-19.07.2025	
	Опрацювання літературних джерел, нормативних документів	до 10.11.25	
	Збір та обробка статистичних і звітних даних	до 20.11.25	
	Проведення розрахунків та аналізу	до 20.11.25	
	Написання вступу	до 25.11.25	
	Написання розділу 1	до 25.11.25	
	Написання розділу 2	до 05.12.25	
	Написання розділу 3	до 12.12.25	
	Підготовка висновків	до 20.12.25	
	Оформлення роботи	до 25.12.25	
	Подання на кафедру електронного варіанту роботи для перевірки на плагіат	до 30.12.25	
	Підготовка тексту доповіді і демонстраційного матеріалу	до 15.01.26	
	Подання на кафедру кваліфікаційної роботи	до 09.01.26	

Здобувач освіти

(підпис)

Савченко Д.М.

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

(підпис)

Шевченко Н.І.

(прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

Савченко Д.М. **Адміністративний контроль як засіб підвищення ефективності державної служби**

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2026.

Метою кваліфікаційної роботи магістра є теоретичне обґрунтування та комплексний аналіз адміністративного контролю як засобу підвищення ефективності державної служби, а також розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів його реалізації в сучасних умовах публічного управління.

У роботі здійснено ревізію концептуальних підходів до визначення сутності контролю, який у сучасній парадигмі врядування трансформується з репресивної моделі на сервісно-орієнтовану.

У першому розділі розкрито теоретико-методологічні засади контрольної діяльності, визначено її роль у забезпеченні службової дисципліни та результативності державних службовців. Встановлено, що контроль виступає гарантом дотримання «коридору правомірності» та запобігає адміністративному свавіллю.

У другому розділі (аналітичному) проведено ґрунтовний аналіз сучасного стану адміністративного контролю в Україні. Виявлено системні проблеми, зокрема: формалізм у застосуванні KPI, недостатню інституційну незалежність підрозділів внутрішнього аудиту та низьку ефективність механізмів зворотного зв'язку. Окрему увагу приділено компаративному аналізу зарубіжного досвіду (США, Німеччини, Франції, Великої Британії та Скандинавських країн), що дозволило ідентифікувати кращі практики для їх подальшої імплементації в національне законодавство. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів реалізації контролю. Обґрунтовано стратегічну роль цифровізації (HRMIS, E-audit, Big Data) у забезпеченні «цифрової неупередженості» та прозорості державної служби. Запропоновано модель автономізації внутрішнього контролю за зразком США (інститут Генеральних інспекторів) та впровадження аудиту ефективності «Value for Money».

Ключові слова: адміністративний контроль, державна служба, контрольні функції, цифровізація, публічне адміністрування, внутрішній аудит, KPI, державний службовець

SUMMARY

Savchenko D. **Administrative control as a means of improving the efficiency of public service**

Qualification work for the Master's degree in the specialty 281 «Public management and administration. University of Customs and Finance, Dnipro, 2026.

The purpose of the master's qualification work is the theoretical justification and comprehensive analysis of administrative control as a means of increasing the efficiency of the civil service, as well as the development of practical recommendations for improving the mechanisms of its implementation in modern conditions of public administration.

The work revises conceptual approaches to defining the essence of control, which in the modern governance paradigm is transformed from a repressive model to a service-oriented one.

In the first chapter, the theoretical and methodological principles of control activities are revealed, and its role in ensuring official discipline and effectiveness of civil servants is defined. It has been established that control acts as a guarantor of compliance with the "legitimacy corridor" and prevents administrative arbitrariness.

In the second (analytical) section, a thorough analysis of the current state of administrative control in Ukraine is carried out. Systemic problems were identified, in particular: formalism in the application of KPIs, insufficient institutional independence of internal audit units, and low efficiency of feedback mechanisms. Particular attention was paid to the comparative analysis of foreign experience (the USA, Germany, France, Great Britain and the Scandinavian countries), which made it possible to identify best practices for their further implementation into national legislation. Practical recommendations on improving control implementation mechanisms have been

developed. The strategic role of digitization (HRMIS, E-audit, Big Data) in ensuring "digital impartiality" and transparency of the civil service is substantiated. A model of the autonomization of internal control based on the US model (Institute of General Inspectors) and implementation of the "Value for Money" efficiency audit is proposed.

Keywords: administrative control, public service, control functions, digitalization, public administration, internal audit, KPI, public servant

Список публікацій здобувача

1 Савченко Д.М., Шевченко Н.І. Зарубіжний досвід організації адміністративного контролю в публічному управлінні: Матер. III Міжнародної науково-практичної конференції «Innovation and development in world science» 29-31.12.2025 року у м. Цюрих, Швейцарія с.388-392 URL: <https://sci-conf.com.ua/iii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-innovation-and-development-in-world-science-29-31-12-2025-tsyurih-shvejsariya-arhiv/>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	7
ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	11
1.1. Поняття, сутність і функції адміністративного контролю	11
1.2. Принципи та форми здійснення адміністративного контролю в державній службі	18
1.3. Адміністративний контроль у системі механізмів публічного управління	25
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА СТАНУ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	30
2.1. Нормативно-правове забезпечення адміністративного контролю в Україні	30
2.2. Аналіз практики здійснення адміністративного контролю в органах державної служби	36
2.3. Вплив адміністративного контролю на результативність і дисципліну державної служби	41
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЧИННИКА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	45
3.1. Зарубіжний досвід організації адміністративного контролю в публічному управлінні	45
3.2. Цифровізація адміністративного контролю та її вплив на ефективність управління	55
ВИСНОВКИ	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	64
ДОДАТКИ	

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- АЕО – Авторизований Економічний Оператор
- АСМО – Автоматизована Система Митного Оформлення
- ВОФК - Вищий орган фінансового контролю
- ВРУ – Верховна Рада України
- ЄС – Європейських Союз
- ЗМІ – засоби масової інформації
- КМУ – Кабінет міністрів України
- НАДС - Національне агентство України з питань державної служби
- НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції
- ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади
- CDS – системи управління митними рішеннями
- КРІ – ключові показники ефективності
- NCTS – нова комп'ютеризована транзитна система
- HRMIS – Інформаційна система управління людськими ресурсами

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформування системи публічного управління та державної служби в Україні відбувається в умовах зростання суспільних очікувань щодо ефективності, прозорості та результативності діяльності органів державної влади. Євроінтеграційний курс держави, цифрова трансформація управлінських процесів, а також необхідність відновлення інституційної спроможності публічної влади актуалізують питання вдосконалення управлінських механізмів, зокрема адміністративного контролю.

Адміністративний контроль є одним із базових інструментів забезпечення законності, дисципліни та відповідності діяльності державних службовців встановленим стандартам і цілям. У наукових дослідженнях адміністративний контроль традиційно розглядається як складова управлінського циклу, що забезпечує зворотний зв'язок і корекцію управлінських рішень. Водночас у практиці державного управління України його реалізація часто має формальний характер, зосереджується переважно на перевірці дотримання процедур, а не на оцінюванні досягнення результатів і впливу управлінських рішень.

Порівняння з підходами, що застосовуються в державах Європейського Союзу, свідчить про поступовий перехід від карально-наглядової моделі контролю до результативно-орієнтованої, заснованої на ризик-орієнтованих методах, цифрових інструментах моніторингу та інтеграції контролю з системами оцінювання ефективності державної служби. В Україні ж адміністративний контроль потребує подальшого наукового осмислення та модернізації з урахуванням сучасних викликів розвитку державної служби.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративного контролю як засобу підвищення ефективності державної служби є актуальним з точки зору розвитку теорії публічного управління, удосконалення управлінських механізмів та формування практичних рекомендацій для органів державної влади.

Метою кваліфікаційної роботи магістра є теоретичне обґрунтування та

комплексний аналіз адміністративного контролю як засобу підвищення ефективності державної служби, а також розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів його реалізації в сучасних умовах публічного управління.

Для досягнення поставленої мети в роботі передбачено вирішення **таких завдань**:

- розкрити теоретичні засади та еволюцію наукових підходів до розуміння адміністративного контролю в системі публічного управління;
- визначити сутність, принципи, форми та методи адміністративного контролю в діяльності органів державної влади;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення здійснення адміністративного контролю в системі державної служби України;
- оцінити вплив адміністративного контролю на ефективність функціонування державної служби;
- узагальнити зарубіжний досвід організації адміністративного контролю та можливості його адаптації в Україні;
- обґрунтувати напрями вдосконалення адміністративного контролю з урахуванням процесів цифровізації та орієнтації на результат.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративного контролю в системі публічного управління України.

Предметом дослідження є адміністративний контроль як управлінський механізм підвищення ефективності діяльності державних органів та державних службовців.

Методологічну основу дослідження становлять фундаментальні положення теорії публічного управління, теорії державної служби, адміністративного права та управлінського контролю. У процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, зокрема аналіз і синтез, індукцію і дедукцію, системний та структурно-функціональний підходи, порівняльний аналіз, формально-юридичний метод, а також метод узагальнення практичного досвіду. Застосування зазначених методів дозволило комплексно

дослідити роль адміністративного контролю в підвищенні ефективності державної служби.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна отриманих результатів полягає в такому:

– удосконалено підхід до визначення адміністративного контролю як інструменту результативного управління державною службою з урахуванням сучасних управлінських та цифрових трансформацій;

– набули подальшого розвитку напрями вдосконалення механізмів адміністративного контролю шляхом інтеграції контрольних процедур із системами оцінювання ефективності діяльності державних службовців.

Практичне значення одержаних результатів

Практичне значення результатів дослідження полягає в можливості використання отриманих висновків і рекомендацій у діяльності органів державної влади під час удосконалення системи адміністративного контролю, розроблення внутрішніх регламентів, а також у процесі професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Матеріали роботи можуть бути використані в навчальному процесі закладів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження були апробовані під час участі у III Міжнародній науково-практичній конференції «Innovation and development in world science» 29-31.12.2025 року у м. Цюрих, Швейцарія у вигляді тез «Зарубіжний досвід організації адміністративного контролю в публічному управлінні» (додаток А)

Структура магістерської роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи (вісім підрозділів), висновки, загальний обсяг яких складає 63 сторінки. Список використаних джерел містить 82 найменування, у тому числі 11 іноземною мовою. У роботі вміщено 3 рисунки та 7 таблиць. Положення основного тексту доповнює матеріал, викладений на 10 сторінках додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Поняття, сутність і функції адміністративного контролю

Адміністративний контроль належить до фундаментальних категорій у сфері публічного управління та адміністративного права, оскільки він забезпечує законність, підзвітність і результативність діяльності органів державної влади. Теоретичний аналіз поняття «адміністративний контроль» демонструє, що воно є багатовимірним і включає як юридичні, так і управлінські складові, що відображають різні аспекти здійснення нагляду за діяльністю суб'єктів владних повноважень. За сутністю адміністративний контроль представляє собою систему перевірок, оцінювання та регулювання виконання завдань і функцій державними органами з метою забезпечення дотримання законодавства, стандартів та управлінських рішень [25].

Контроль є фундаментальним інструментом забезпечення правопорядку в конкретних сферах життєдіяльності суспільства. Ефективність реалізації контрольної функції є медіатором якості публічного врядування. У широкій дефініції контроль визначається як процес моніторингу та корекції, що забезпечує ізоморфізм (відповідність) між поточним станом об'єкта управління та прийнятими управлінськими рішеннями, одночасно гарантуючи дотримання нормативно-правових вимог у діяльності органів публічної влади.

Можливо виокремити наступні специфікації використання терміну «контроль» у публічному управлінні: 1) контроль є функцією публічного адміністрування, сутність якої полягає у своєчасному виявленні та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, В.Д. Бакуменко [5, с. 9], К. Бугайчук [8, с. 113]);

2) контроль є функцією суб'єкта публічного адміністрування, сутність якої опосередковано нормативно закріпленим статусом суб'єкта та яка характеризується сукупністю конкретно-визначених повноважень щодо оперативного і безперервного попередження, виявлення та усунення факторів, що спричиняють відхилення у конкретновизначеній сфері публічного адміністрування, яка входить до відання конкретно-визначеного суб'єкта публічного адміністрування;

3) контроль є специфічною діяльністю, сутність якої полягає у активній взаємодії контролюючого суб'єкта з підконтрольним суб'єктом, що здійснюється на засадах законності, оперативності, економічності, доцільності, професійної обґрунтованості, яку спрямовано на досягнення мети публічного адміністрування (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Андрійко О.Ф. [3] та Жилою В.Г. [18]);

4) контроль є системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні відповідності стану об'єкта, що підлягає контролю, прийнятим правилам (управлінським рішенням), виокремленні допущених відхилень від цих правил, а також відхилень від загальних принципів організації і регулювання (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Бутинець Ф.Ф., Бардаш СВ., Малюга Н.М., Петренко Н.І. [9]);

5) контроль є засобом забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки й зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень (у цьому аспекті контроль досліджувався, наприклад, Стрельченко О.Г. [69] та Лихошерстом Л.Ж. [29, с. 180]);

б) контроль є функцією державного управління, сутність якої полягає у перевірці, а також спостереженні з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку когонебудь (у цьому аспекті контроль досліджувався Авер'яновим В.Б. [10], Білокур Є.І. [11, с. 62], Гаращук В.М. [12], Єдинак Т.С., Павлишеним О.В. [13, с. 17] та рядом інших учених).

Кобрусєва Є. А. зазначає, що серед способів, які забезпечують режим законності, у науці адміністративного права визнають контроль і нагляд. У чинних законодавчих та підзаконних актах поняття «контроль» і «нагляд» часто використовуються як синоніми. Здебільшого в юридичній літературі нагляд трактується як різновид контролю і розуміється як спостереження з метою перевірки, що супроводжується застосуванням у разі потреби заходів адміністративно-владного характеру [24]. Контроль і нагляд розрізняють за об'єктом діяльності.

Під час контролю перевіряються дії фізичних осіб у зв'язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов'язкових правил, а також фактична наявність цінностей, а під час нагляду – саме законність юридичних актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів управління. Нагляд, як відмінний від контролю інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і дисципліни у сфері публічного управління, є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, також спрямованою на систематичне спостереження і постійний нагляд за діяльністю суб'єктів управлінських відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства. Аналіз законодавства переконує, що серед органів, які покликані здійснювати нагляд, – лише прокуратура, оскільки при адміністративному нагляді суб'єкти управління здійснюють перевірку тільки стосовно суворо встановлених у законі питань, а ініціація таких дій (рішень) можлива лише у встановлених нормами права випадках і у відповідних процедурах.

Контроль є похідною категорією від управління, проте не менш значущою, оскільки саме через механізми контролю здійснюється правова оцінка фактичної поведінки суб'єктів, перевірка їхньої діяльності та, за необхідності, застосування адміністративного примусу. Як слушно зазначає Н.В. Мішина, слід нагадати, що, як правило, під державним контролем розуміють право певного державного органу перевіряти діяльність суб'єкта та самотійно усувати чи самотійно наполягати на усуненні виявлених недоліків, у тому числі відміняти акти підконтрольного органу [33, с. 160]. У законодавстві

України термін «контроль» прямо використовується в таких актах, як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Податковий кодекс України, Митний кодекс України тощо. У кожному з них під контролем розуміють набір публічних дій, які мають на меті дотримання обов'язкових норм. У теорії адміністративного права тривають численні дискусії щодо співвідношення понять «адміністративний контроль» і «адміністративний нагляд». Відмінність у підходах полягає, зокрема, в тому, чи наглядова діяльність включає в себе контроль, чи є самостійною формою публічного впливу [6, с. 387].

У науковій літературі адміністративний контроль розглядається як один із ключових механізмів публічного адміністрування, що спрямований на оцінювання відповідності управлінських дій встановленим вимогам, виявлення відхилень і забезпечення координації управлінських процесів. Контроль охоплює перевірку виконання законів, нормативних актів і розпорядчих документів, що зумовлює його принципову роль у підтримці законності й дисципліни в державній службі [69].

Однозначного визначення категорії «адміністративний контроль» немає. Деякі із визначень надано в табл.1.1

Таблиця 1.1

Визначення сутності адміністративного контролю у підходах різних авторів

Автор, джерело	Сутність категорії
1	2
Велика українська енциклопедія [12]	Адміністративний контроль - діяльність адміністративних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам і правилам.
Про затвердження Вимог до адміністративного контролю майданчиків уранових об'єктів в рамках обмеженого звільнення їх від регулюючого контролю. [50]	Адміністративний контроль - дії, що здійснюються відповідальною організацією та спрямовані на запобігання виникненню небезпечного впливу на населення та навколишнє природне середовище майданчика уранового об'єкта, який обмежено звільнений від регулюючого контролю;

1	2
Вікіпедія. Вільна енциклопедія [13]	Адміністративний контроль - це сукупність процедур, які дозволяють визначити законність здійснюваних операцій, ступінь виконання стратегічних і поточних планів, ефективність залучення і використання ресурсів.
Забродська. Г. І. [19]	Адміністративний контроль – це управлінська діяльність, спрямована на визначення поточного стану керівної підсистеми системи управління організацією і процеси що в ній відбуваються, з метою виявлення можливих відхилень від заданого режиму функціонування
Середа В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М. [67].	Категорія «адміністративний контроль» посідає ключове місце в системі адміністративного права, оскільки вона характеризує одну з основних управлінських функцій держави у сфері виконавчої влади. З точки зору теорії управління, управління - це діяльність людей - суб'єктів управління, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань

Сутність адміністративного контролю полягає в тому, що він виступає спеціалізованим інструментом управлінського впливу, призначеним не лише для виявлення порушень, але й для запобігання їм, коригування дій суб'єктів управління та підвищення ефективності реалізації управлінських рішень. Такий підхід відображає сучасну парадигму контролю, де акцент зміщується з реактивної перевірки до превентивного моніторингу та оцінювання якості управлінської діяльності [69].

Адміністративний контроль є складовою державного контролю і охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Адміністративний контроль здійснюють органи виконавчої влади, насамперед Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Державний контроль включає більш широке коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Верховну Раду України, Президента України; через відповідні рішення – Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо. При цьому система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має

функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади. [63].

Метою адміністративного контролю є забезпечення ефективного функціонування органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Повноваження органів щодо здійснення адміністративного контролю регулюють Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони та інші нормативно-правові акти. Адміністративний контроль може бути основним видом діяльності або ж мати допоміжне значення.[12]

Мета адмінконтролю, за визначенням Відкритої енциклопедії, є забезпечення відповідної стандартизації внутрішніх господарських процесів, координація дій підрозділів, удосконалення організаційної структури корпоративного управління, проведення комплексного аналізу результативності господарської діяльності корпоративного підприємства та його ресурсного забезпечення. .[13]

Суб'єктами адміністративного контролю є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами адміністративного контролю є цілі, стратегії, процеси, функції та завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність суб'єкта-контролера, контрольних дій та контрольованого об'єкта є організаційною системою адміністративного контролю.[12]

Адміністративний контроль може здійснюватися як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівні. Внутрішній контроль здійснюється усередині органів влади та передбачає перевірку виконання завдань і процедур у межах самої організації, тоді як зовнішній контроль виконується незалежними органами або інстанціями для оцінювання діяльності органів влади в цілому. Саме така двокомпонентна структура контролю дозволяє забезпечити об'єктивність і

всебічність оцінювання управлінської діяльності [36].

Функції адміністративного контролю в публічному управлінні охоплюють кілька взаємопов'язаних напрямів. Кожна з функцій спрямована на підтримання ефективності, законності та прозорості державної служби (табл.1.2)

Таблиця 1.2

Функції адміністративного контролю

Функція	Характеристика
Наглядова	Полягає у спостереженні за виконанням законодавчих і нормативно-правових вимог, а також за дотриманням службової дисципліни.
Превентивна	Полягає у виявленні та нейтралізації потенційних порушень до моменту їх реалізації. Вона передбачає створення системи попереджувальних заходів, таких як регулярне інформування державних службовців про етичні стандарти, нормативні вимоги, антикорупційні обмеження. Ефективний превентивний контроль мінімізує ризики зловживань і підвищує рівень правової свідомості в органах державної влади
Оціночна	Передбачає аналіз результатів управлінської діяльності з метою виявлення відповідності її цілям та стандартам.
Коригувальна	Спрямована на усунення виявлених відхилень і внесення пропозицій щодо оптимізації управлінських процедур
Санкційна	Реалізується через притягнення до юридичної відповідальності осіб, які допустили порушення в межах своїх посадових обов'язків. Вона має дисциплінарний, адміністративний або кримінальний характер залежно від тяжкості порушення. Ця функція виконує роль стримування та стимулює дотримання службової дисципліни
Інформаційно-аналітична	Забезпечує збір, узагальнення та аналіз даних про стан виконання управлінських завдань, створюючи основу для прийняття обґрунтованих рішень у сфері державного управління. Дозволяє забезпечити своєчасний зворотний зв'язок і сприяє підвищенню якості управлінських рішень.

Аналіз сутності та функцій адміністративного контролю вказує на те, що він відіграє не лише коригувальну та контрольну роль, а й слугує засобом підтримки стратегічних цілей управлінської діяльності, сприяючи підвищенню результативності державної служби та збереженню суспільної довіри до інститутів публічної влади.

Таким чином, розкриття поняття, сутності та функцій адміністративного контролю дозволяє визначити його як складний управлінський інструмент, що поєднує правові, організаційні та аналітичні механізми впливу на діяльність органів державної влади. Водночас ефективність адміністративного контролю залежить не лише від чіткого визначення його змісту й завдань, а й від

дотримання певних принципів та застосування відповідних форм його реалізації. Саме принципи визначають загальні засади, на яких ґрунтується контрольна діяльність, а форми відображають конкретні способи та інструменти її здійснення у практиці публічного управління. У зв'язку з цим доцільним є подальший розгляд принципів і форм адміністративного контролю як необхідної умови забезпечення його результативності та адаптації до сучасних викликів у сфері державної служби.

1.2. Принципи та форми здійснення адміністративного контролю в державній службі

Адміністративний контроль у державній службі ґрунтується на системі принципів, які визначають його зміст, спрямованість і межі застосування. Саме дотримання цих принципів забезпечує легітимність контрольних заходів, їх результативність і суспільну довіру до діяльності органів публічної влади. У наукових підходах принципи адміністративного контролю розглядаються як базові нормативно-управлінські орієнтири, що відображають вимоги демократичної, правової та сервісної держави.

В залежності від сфери суспільних відносин, у якій здійснюється контрольна діяльність суб'єктами публічної адміністрації можна виокремити загальні та спеціальні принципи контролю. Загальними принципами є ті принципи, що характерні для контролю як соціально-правового явища незалежно від виду публічного адміністрування. До загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації відносяться наступні: принцип верховенства права; принцип об'єктивності; принцип доцільності; принцип своєчасності; принцип ефективності тощо.

Принцип верховенства права у контрольній діяльності публічної адміністрації полягає у здійсненні контрольних повноважень відповідно до ідей соціальної справедливості, свободи, рівності та законності. Його сутність полягає в тому, що право не зводиться виключно до норм законодавства як формалізованого джерела, а охоплює також інші соціальні регулятори, зокрема

моральні норми, традиції та звичаї, які є суспільно визнаними й історично обумовленими рівнем культурного розвитку суспільства. Усі ці елементи поєднуються спільною орієнтацією на ідею справедливості, що має виступати ціннісним орієнтиром контрольної діяльності. З огляду на необхідність забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі контролю, суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані діяти в межах узгоджених соціальних, політичних і правових вимог. Контроль не може виходити за межі повноважень контролюючого органу та має бути процедурно врегульованим. (Рис.1.1)



Рис.1.1. Базові принципи адміністративного контролю в державній службі

Джерело: створено автором за матеріалом

Тісно пов'язаним із ним є принцип об'єктивності, що означає неупереджене оцінювання діяльності державних службовців на основі перевірених фактів, документів і достовірних даних, без впливу політичних або особистих чинників.

Важливе значення має принцип прозорості, який забезпечує відкритість контрольних процедур і доступність інформації про їх результати для зацікавлених сторін у межах, визначених законом. Прозорість сприяє підвищенню підзвітності органів державної влади та запобігає зловживанням у контрольній діяльності.

Принцип системності передбачає здійснення контролю як безперервного процесу, що охоплює всі стадії управлінської діяльності – від планування до оцінювання результатів.

Окремо слід виділити принцип превентивності, відповідно до якого адміністративний контроль орієнтується не лише на виявлення порушень, а й на їх попередження шляхом раннього виявлення ризиків та надання рекомендацій. У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває принцип ефективності, що вимагає співвіднесення результатів контрольних заходів із витраченими ресурсами та досягнення реального управлінського ефекту.

Спеціальними принципами контрольної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є принципи, що визначають засади здійснення контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах. Характерною ознакою спеціальних принципів є їх конкретне закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Наприклад, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [57] до основних принципів державного контролю у сфері господарської діяльності віднесено: пріоритетність безпеки перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкта господарювання тощо. Іншим прикладом спеціальних принципів є ті, що притаманні діяльності суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель, а саме: забезпечення використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [56].

Існують різноманітні класифікації видів контролю за різними і критеріями.

В основу диференціації контролю на внутрішній та зовнішній покладено характер організаційно-правового зв'язку між суб'єктом та об'єктом контрольної діяльності. Зважаючи на організаційний взаємозв'язок суб'єкта-контролера й контрольованого об'єкта, розрізняють такі види

адміністративного контролю: внутрішній (внутрішньовідомчий) та зовнішній (надвідомчий). Внутрішній контроль здійснюють за діяльністю органів, які перебувають в адміністративному підпорядкуванні, а зовнішній контроль - органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організації не підпорядкованих об'єктів [12].

Зовнішній контроль характеризується інституційною автономністю контролюючого органу щодо підконтрольного об'єкта. Залежно від суб'єктного складу, зовнішній контроль класифікують на:

парламентський (реалізується законодавчим органом та афілійованими інституціями);

президентський (ступінь його віднесення до зовнішнього чи внутрішнього детермінується формою державного правління);

судовий (здійснюється судами загальної та адміністративної юрисдикції у формі правосуддя);

громадський (реалізується інститутами громадянського суспільства як форма зовнішнього моніторингу).

Залежно від етапу управлінського циклу, на якому здійснюються перевірені заходи, виділяють такі види контролю:

Попередній (превентивний) контроль: спрямований на недопущення ухвалення юридично нікчемних або недоцільних рішень. Інструментом такого контролю є, зокрема, залучення громадськості до розробки нормативних актів, що мінімізує ризики ігнорування публічних інтересів.

Поточний (операційний) контроль: полягає у систематичному моніторингу процесу реалізації функцій та завдань органами влади. Релевантним прикладом є операційний аудит використання бюджетних асигнувань суб'єктами владних повноважень.

Наступний (ретроспективний) контроль: має на меті перевірку правомірності та результативності вже реалізованих управлінських дій. Судовий контроль у сфері публічно-правових відносин переважно має ретроспективний характер, оскільки спрямований на правову оцінку рішень, що вже спричинили юридичні наслідки.

У доктрині адміністративного права фундаментальне значення має поділ контролю за змістовним наповненням: Контроль законності - домінуючий вид контролю, орієнтований на верифікацію відповідності діяльності адміністративних органів нормам конституційного, законодавчого та підзаконного рівнів, а також положенням адміністративних договорів. Контроль доцільності - спрямований на оцінку раціональності та ефективності обраного варіанта управлінського рішення в межах дискреційних повноважень органу.

Внутрішній адміністративний контроль - це вид контролю, що здійснюється у порядку підлеглих в межах адміністративної ієрархії. Тут вищий орган (його спеціалізовані структури та посадові особи) перевіряє виконання покладених завдань та функцій нижчим адміністративним органом. Таким чином внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, який провадять незалежні від адміністрації структури, і характеризується при цьому певними недоліками та перевагами.

Внутрішній адміністративний контроль можна класифікувати на два основні види:

- 1) контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації;
- 2) контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб.

Першу групу, своєю чергою, можна поділити на:

ієрархічний контроль - забезпечується органами та посадовими особами щодо підпорядкованих адміністративних структур та їх службовців. Також ієрархічний контроль поділяють на службовий (постійний оперативний контроль керівників органів та структурних підрозділів за своїми підлеглими) та відомчий (періодичний контроль в межах ієрархії певної центральної адміністративної структури вищих органів або уповноважених ними підрозділів над нижчими);

надвідомчий контроль - здійснюється уповноваженими органами та посадовими особами щодо структур та осіб, які підпорядковані іншим адміністративними органам, проте у певній сфері підлягають контролю з боку спеціально уповноважених органів. До надвідомчого контролю відносять

контроль з боку глав держав.

Внутрішній адміністративний контроль є критично важливим для будь-якої організації, дозволяючи їй працювати прозоро, законно та результативно.

Поряд із принципами важливе значення мають форми здійснення адміністративного контролю, які відображають конкретні способи реалізації контрольних повноважень у практиці державної служби. Форми контролю є зовнішнім проявом контрольної діяльності та залежать від рівня управління, характеру повноважень і ступеня ризиків у діяльності органів влади. Кожна з них має своє функціональне призначення, рівень формалізації, глибину охоплення об'єкта контролю та міру впливу на прийняття управлінських рішень. Їх комплексне застосування дає змогу забезпечити цілісне охоплення процесів державної служби, виявляти потенційні ризики та коригувати управлінські дії до настання критичних наслідків (рис.1.2.)



Рис.1.2. Форми адміністративного контролю в системі державної служби

Джерело: створено автором за матеріалом[42]

Найпоширенішою формою є перевірка, яка передбачає виявлення порушень законодавства, внутрішніх регламентів, стандартів службової діяльності, аналіз документів, процедур і фактичного стану виконання службових завдань. Перевірки можуть бути плановими та позаплановими, комплексними або тематичними. Ревізія як форма контролю має більш поглиблений характер і спрямована на детальне дослідження фінансово-господарської діяльності органів державної влади.

У практиці державної служби активно застосовується моніторинг, що

полягає у постійному спостереженні за процесами та показниками діяльності з використанням інформаційно-аналітичних систем. Моніторинг дозволяє оперативно реагувати на відхилення та підтримує реалізацію превентивного підходу до контролю. Особливою формою є службове оцінювання, яке використовується для визначення результативності роботи державних службовців і відповідності їх діяльності встановленим стандартам.

Інспекції глибші, детальні перевірки, які проводяться за спеціальними методиками і передбачають виїзди до місця роботи, опитування працівників, аналіз документації. Вони зазвичай ініціюються в разі виявлення потенційно значних порушень або на підставі зовнішніх звернень.

Форма оцінювання професійної відповідності державного службовця займаній посаді, що проводиться на основі аналізу його діяльності, результативності, рівня знань та навичок – це атестації, які виконують і контрольну, і мотиваційну функцію

Аудит - незалежна перевірка ефективності, економності та результативності використання ресурсів органами державної влади. Аудит також охоплює оцінювання управлінських рішень і процедур, що впливають на досягнення цілей державної політики.

В умовах цифровізації публічного управління важливу роль відіграє електронний адміністративний контроль, що реалізується через системи електронного документообігу, реєстри, аналітичні панелі та автоматизовані інструменти аналізу ризиків. Ця форма контролю підвищує оперативність, знижує вплив людського чинника та сприяє прозорості управлінських процесів.

Таким чином, принципи та форми адміністративного контролю перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємодоповнюють одне одного. Принципи визначають ціннісні та нормативні орієнтири контрольної діяльності, тоді як форми забезпечують їх практичну реалізацію в системі державної служби. Дотримання цих засад створює передумови для підвищення ефективності публічного управління, зміцнення дисципліни та відповідальності державних службовців, а також адаптації контрольних механізмів до сучасних управлінських викликів.

1.3. Адміністративний контроль у системі механізмів публічного управління

Адміністративний контроль посідає важливе місце в системі механізмів публічного управління, оскільки виступає інструментом забезпечення законності, результативності та підзвітності діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах трансформації публічного управління він розглядається не лише як засіб виявлення порушень, а й як управлінська функція, спрямована на коригування управлінських рішень, удосконалення адміністративних процедур і підвищення якості публічних послуг [5; 37].

У теорії публічного управління механізми управління визначаються як сукупність форм, методів, важелів та інструментів впливу суб'єктів влади на суспільні процеси з метою досягнення публічно значущих цілей [37]. У цій системі адміністративний контроль взаємодіє з такими базовими механізмами, як правовий, організаційний, кадровий, фінансово-економічний та інформаційно-аналітичний. Саме через контроль забезпечується узгодженість дій цих механізмів і дотримання встановлених стандартів управлінської діяльності.

На сучасному етапі державного управління особливої ваги набувають ефективні механізми адміністративного контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Їх головне завдання полягає не лише у формальному здійсненні перевірок, а в реальному забезпеченні балансу між дотриманням господарської свободи суб'єктів і захистом публічного інтересу, економічної безпеки та добросовісної конкуренції. В умовах воєнного стану до механізмів адміністративного контролю долучаються також елементи публічного управління в кризових умовах. Наприклад, згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [59], військові адміністрації можуть отримувати контрольні повноваження щодо переміщення товарів, функціонування підприємств критичної інфраструктури, застосування спеціальних обмежень. Це актуалізує потребу в гнучкому адмініструванні ЗЕД

у надзвичайних умовах.

Адміністративний контроль у публічному управлінні має комплексний характер і реалізується на всіх стадіях управлінського циклу – від планування й ухвалення рішень до їх виконання та оцінювання результатів. Як зазначає В. В. Галуцько, контрольна діяльність органів публічної адміністрації є необхідною умовою стабільності управлінської системи та передумовою реалізації принципу відповідальності влади перед суспільством [2]. Через механізм контролю здійснюється зворотний зв'язок між суб'єктами управління та об'єктами владного впливу, що дозволяє своєчасно виявляти відхилення від визначених цілей і коригувати управлінські дії.

Залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі органів публічної адміністрації виділяють контроль:

- 1) законодавчої влади (парламентський контроль);
- 2) Президента України та його апарату (президентський контроль);
- 3) Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);
- 4) центральних органів виконавчої влади;
- 5) місцевих органів виконавчої влади;
- 6) органів судової влади;
- 7) органів місцевого самоврядування;
- 8) громадськості (громадський контроль);

Залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль та громадський контроль.

Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції та повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

– ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

– здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію та діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

– забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціальнокультурного будівництва.[55]

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного та культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, у виконанні рішень з цих питань.[1]

Громадський контроль – це різновид контролю, який здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Однією із ключових ознак демократичної країни є ступінь контролю громадянського суспільства за державою. Це – нормальна світова практика розвинених країн, коли громадянське суспільство має реальні важелі впливу на прийняття державних управлінських рішень та контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. [57]

Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність діяльності. Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України «Про доступ до публічної інформації». У відповідності до статті 1 зазначеного закону, Публічна

інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. [48]

Особливе значення адміністративний контроль набуває в контексті демократичного врядування та європейських стандартів публічного управління. У документах SIGMA та Ради Європи контроль розглядається як елемент системи «good governance», що забезпечує прозорість, ефективність і верховенство права в діяльності публічної адміністрації [82]. У цьому вимірі контроль виходить за межі суто внутрішньоорганізаційної функції та поєднується з інструментами зовнішнього нагляду, аудиту й громадського моніторингу.

У системі механізмів публічного управління адміністративний контроль також виконує превентивну та регулятивну функції. Превентивний аспект полягає у запобіганні порушенням законодавства та управлінським помилкам шляхом встановлення чітких процедур, стандартів і регламентів діяльності [17]. Регулятивна функція проявляється у впливі на поведінку посадових осіб через оцінювання результатів їх діяльності, застосування заходів дисциплінарної відповідальності або стимулювання належного виконання службових обов'язків.

В умовах цифровізації публічного управління адміністративний контроль дедалі частіше реалізується з використанням електронних інструментів – інформаційних систем, реєстрів, аналітичних платформ і автоматизованих процедур моніторингу. Це підвищує об'єктивність контрольних заходів, зменшує вплив людського фактора та сприяє інтеграції контролю в загальну систему управлінських рішень на основі даних (data-driven governance) [74]. Таким чином, адміністративний контроль трансформується з карального механізму в інструмент управлінського розвитку та підвищення інституційної спроможності публічної влади.

Отже, адміністративний контроль є невід'ємною складовою механізмів публічного управління, що забезпечує їх ефективне функціонування, стабільність і відповідність демократичним стандартам. Його роль полягає не лише у виявленні порушень, а й у формуванні умов для якісного, результативного та підзвітного державного управління в довгостроковій перспективі.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА СТАНУ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення адміністративного контролю в Україні

Нормативно-правове забезпечення адміністративного контролю в Україні становить розгалужену систему правових актів різної юридичної сили, що регулюють суспільні відносини у сфері перевірки законності та доцільності діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Сучасний стан цього забезпечення характеризується трансформацією від карально-репресивної моделі до сервісно-орієнтованої, що зумовлено гармонізацією вітчизняного законодавства із принципами європейського адміністративного простору (EU Administrative Space).

До адміністративного контролю можна віднести: законодавчий, інституційний, організаційний. Законодавчий адміністративний контроль включає: конституційний, контроль, що визначається у статутних актах про Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, нормативно-галузевий контроль, який стосується відповідних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До конституційного адміністративного контролю слід віднести приписи Конституції України щодо місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: «Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;... 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування...Стаття 143. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань

здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [26]

Фундаментом правового регулювання є Конституція України, яка встановлює концептуальні засади контрольної діяльності:

~ Стаття 19 визначає принцип законності: органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

~ Конституція розмежовує контрольні повноваження між гілками влади: парламентський контроль (через Рахункову палату та Уповноваженого ВРУ з прав людини), президентський контроль та контроль з боку Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади.[26]

Ключову роль у сучасній системі відіграє Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX який набув чинності у грудні 2023 року. Цей закон є «загальною частиною» для всього адміністративного права. Він докорінно змінив філософію контролю:

~ Уніфікація процедур: Встановлює єдині стандарти для прийняття адміністративних актів, що дозволяє контролювати не лише результат діяльності органу, а й сам процес.

~ Принцип неупередженості: Контроль за дотриманням цього принципу дозволяє виявляти конфлікт інтересів на етапі підготовки рішення.

~ Право на участь: Закон надає особі право бути вислуханою перед прийняттям несприятливого акта, що є формою превентивного контролю з боку громадянського суспільства.

~ Контроль за дискрецією: Закон обмежує межі вільного розсуду (дискреції) посадових осіб, вимагаючи обґрунтованості кожного рішення.[43]

Він заклав уніфіковані правила взаємодії адміністративних органів із

приватними особами, що є важливим для контролю за дотриманням прав людини під час здійснення перевірок.

До актів загального законодавства також належать:

- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», що визначає засади відомчого (внутрішнього) контролю.[60]. Цей акт визначає інституційну основу контролю всередині урядової вертикалі:

Вертикаль відповідальності - визначає повноваження міністрів щодо контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), які спрямовуються через них;

Спрямування та координація - встановлює механізм, за якого міністр має право скасовувати акти ЦОВВ повністю чи в окремій частині, якщо вони суперечать Конституції чи законам.

Територіальний контроль - регулює взаємодію між центральними апаратами та територіальними підрозділами, забезпечуючи єдність державної політики через механізми внутрішнього аудиту.

Закон України «Про державну службу» [46], який регламентує дисциплінарний контроль та відповідальність посадових осіб. через призму людського ресурсу та дисципліни:

Оцінювання результатів службової діяльності - впроваджує щорічний контроль за ефективністю кожного службовця на основі ключових показників;

Дисциплінарна відповідальність - чітко визначає процедуру службового розслідування як форму внутрішнього адміністративного контролю у разі вчинення проступку;

Служба державного нагляду (НАДС) - Національне агентство України з питань державної служби здійснює контроль за дотриманням норм цього закону в усіх державних органах.

- Закон України «Про запобігання корупції» [49], що формує правове поле для антикорупційного моніторингу та контролю за стилем життя службовців. Цей закон формує специфічний вид контролю - антикорупційний моніторинг:

Фінансовий контроль - обов'язковість декларування статків (Е-

декларування) як інструмент зовнішнього контролю за доброчесністю службовців;

Моніторинг способу життя - надає НАЗК право перевіряти відповідність витрат посадовця його офіційним доходам;

Контроль за конфліктом інтересів - встановлює процедури виявлення та врегулювання ситуацій, де приватний інтерес може вплинути на публічне рішення.

- Закон України «Про звернення громадян» [54] та Закон України «Про доступ до публічної інформації». [47] Ці акти забезпечують зовнішній громадський контроль:

Інформаційний контроль - право на запит дозволяє громадянам та ЗМІ отримувати дані про діяльність адміністрації, що робить її підконтрольною суспільству;

Інститут скарги - визначає процедуру позасудового оскарження рішень посадових осіб до вищого органу (адміністративне оскарження);

Петиції - форма колективного контролю та впливу на пріоритети публічної адміністрації.

До блоку законів, що регламентують діяльність спеціалізованих контролюючих суб'єктів належать:

~ Бюджетний кодекс України, який визначає механізми державного фінансового контролю.

~ Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (базовий акт для діяльності Держаудитслужби).

~ Закон України «Про Рахункову палату», який регулює зовнішній фінансовий контроль з боку парламенту.

~ Митний та Податковий кодекси України встановлюють специфічні процедури контролю у відповідних сферах (зокрема, з урахуванням європейських стандартів NCTS та AEO).

Значний обсяг процедурних питань вирішується на рівні постанов Кабінету Міністрів України та відомчих наказів. Зокрема:

~ Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001;

~ Основних засад функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062;

~ Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 20 жовтня 2011 року за № 1219/19957;

~ Методичних рекомендацій щодо функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери їх управління, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 20 серпня 2025 року № 420;

~ Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі Національного агентства України з питань державної служби, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 06 жовтня 2020 року № 191-20

~ Положення про відповідні міністерства та служби, де деталізовано їхні контрольні функції.

~ Постанови КМУ, що затверджують критерії оцінки ризиків від провадження господарської діяльності, що є основою для планування перевірок.

~ Національний план цифровізації, що впроваджує ІТ-інструменти (АСМО, CDS) у процеси митного та податкового контролю.

У контексті євроінтеграції особливого значення набувають:

~ Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що зобов'язує Україну впроваджувати стандарти прозорості та підзвітності публічної адміністрації.

~ Конвенція про процедуру спільного транзиту, яка де-факто інтегрувала український митний контроль у європейську систему NCTS.

Різницю між зовнішнім (парламентським) та внутрішнім (урядовим) фінансовим контролем можна розглянути у відповідності до чинного

законодавства України (Бюджетним кодексом, Законами «Про Рахункову палату» та «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні») на прикладі Рахункової палати та Державної аудиторської служби України (табл. 2.1)

Таблиця 2.1

Порівняльна характеристика повноважень Рахункової палати та Державної аудиторської служби України

Критерій порівняння	Рахункова палата України	Держаудитслужба
Правовий статус	Орган зовнішнього державного фінансового контролю.	Центральний орган виконавчої влади (внутрішній державний фінансовий контроль).
Підпорядкованість	Підзвітна Верховій Раді України.	Спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів.
Гілка влади	Належить до сфери контрольних повноважень законодавчої влади.	Належить до виконавчої гілки влади.
Об'єкт контролю	Надходження коштів до Державного бюджету та їх використання.	Використання бюджетних коштів, збереження державних активів, стан фінансового обліку.
Основні функції	Аудит ефективності та фінансовий аудит використання коштів держбюджету.	Інспектування (ревізії), державний фінансовий аудит, моніторинг закупівель.
Суб'єкти, що перевіряються	Органи державної влади, державні установи, а також суб'єкти господарювання (в частині використання ними бюджетних коштів).	Міністерства, відомства, місцеві бюджети, державні та комунальні підприємства, установи, організації.
Контроль за закупівлями	Аналіз ефективності використання коштів під час закупівель у межах аудитів.	Безпосередній моніторинг процедур закупівель та перевірка закупівлі на всіх етапах.
Результати перевірок	Звіти, висновки та пропозиції, що подаються до Верховної Ради.	Акти ревізій, звіти про аудит, довідки, висновки про результати моніторингу.
Заходи реагування	Інформування ВРУ, правоохоронних органів; надання рекомендацій щодо усунення порушень.	Накладення адмінштрафів, ініціювання зупинення операцій з бюджетними коштами, подання позовів до суду.
Юридична база	Закон України «Про Рахункову палату».	Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Аналіз поданої таблиці дозволяє зробити висновок про чіткий розподіл функцій у системі фінансового контролю України:

Рахункова палата фокусується на стратегічному аналізі: наскільки ефективно і законно держава витрачає ресурси загалом. Її контроль є політично незалежним від Уряду. Держаудитслужба виконує роль «фінансового інспектора» всередині системи виконавчої влади. Її діяльність більше спрямована на оперативне виявлення конкретних фінансових порушень, помилок у звітності та зловживань у сфері публічних закупівель.

Аналіз нормативно-правової бази свідчить про поступовий перехід від фрагментарного регулювання до системної кодифікації адміністративних процедур. Проте залишається актуальною проблема колізійності між загальними нормами (Закон «Про адміністративну процедуру») та спеціальними законами, що регулюють окремі види контролю. Подальший розвиток законодавства має бути спрямований на повну цифровізацію контрольних заходів та мінімізацію дискреційних повноважень контролюючих органів.

2.2. Аналіз практики здійснення адміністративного контролю в органах державної служби

Практика адміністративного контролю в сучасних умовах значною мірою зосереджена на забезпеченні професійності та доброчесності кадрового складу. Центральним суб'єктом контролю у цій сфері виступає Національне агентство України з питань державної служби (НАДС).

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про державну службу», НАДС здійснює контроль за дотриманням установлених законом умов реалізації громадянами права на державну службу [46]. Аналіз звітів НАДС за останні роки свідчить про зміщення акцентів у бік дистанційного моніторингу через систему HRMIS (інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах) – додаток Б. Розробка та впровадження здійснюється в рамках грантів Світового банку №TF0A5324 щодо проекту «Зміцнення управління державними ресурсами», що фінансується ЄС в рамках програми з реформування державного управління та державних фінансів (EUroPAF), та

№TF0B6630 щодо проєкту «Програма підтримки управління державними фінансами в Україні», що фінансується ЄС в рамках програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM).[34]

Щорічне оцінювання за ключовими показниками ефективності (КРІ). За даними статистики, понад 90% державних службовців проходять процедуру оцінювання, що є інструментом оперативного адміністративного контролю за якістю виконання посадових обов'язків [63].

Аналіз діяльності дисциплінарних комісій показує, що найчастішими підставами для застосування заходів контролю є порушення правил внутрішнього службового розпорядку та невиконання наказів керівництва.

Важливим аспектом практичного контролю є діяльність підрозділів внутрішнього аудиту та уповноважених осіб з питань запобігання корупції.

За даними Міністерства фінансів України, внутрішній аудит в органах державної влади трансформувався з перевірки бухгалтерської звітності на аудит ефективності [69]. Це дозволяє контролювати не лише цільове використання коштів, а й доцільність прийнятих управлінських рішень. В табл.2.2 згруповано напрями контролю з інструментами та суб'єктами відповідальності.

Таблиця 2.2

Групування практичних інструментів та суб'єктів відповідальності за напрямами контролю

Напрямок контролю	Практичні інструменти	Суб'єкт відповідальності
Фінансово-господарський	Планові та позапланові внутрішні аудити.	Керівник установи, підрозділ внутрішнього аудиту.
Антикорупційний	Моніторинг декларацій, перевірка повідомлень про конфлікт інтересів.	Уповноважена особа (підрозділ) з питань запобігання корупції.
Етичний	Контроль за дотриманням Загальних правил етичної поведінки держслужбовців.	Служба управління персоналом.

У сучасній системі адміністративного контролю в Україні аудит ефективності (performance audit) трансформувався з допоміжного інструменту в

основний механізм оцінки діяльності органів державної служби. На відміну від фінансового аудиту, який верифікує законність операцій, аудит ефективності спрямований на оцінку трьох ключових показників: Економічності (Economy), Продуктивності (Efficiency) та Результативності (Effectiveness).

Заходи контролю щодо усіх функцій і завдань НАДС, що включають відповідні правила і процедури, здійснюються на всіх рівнях діяльності системи НАДС. Найбільш типовими заходами контролю є:

- ~ встановлення процедур авторизації та підтвердження (зокрема отримання дозволу відповідальних осіб системи НАДС на виконання операцій шляхом візування, погодження, затвердження документів);

- ~ розмежування обов'язків між працівниками системи НАДС для зниження ризиків допущення помилок чи протиправних дій та своєчасного виявлення таких дій;

- ~ здійснення контролю за доступом до матеріальних і нематеріальних ресурсів, облікових записів системи НАДС тощо;

- ~ забезпечення захисту інформаційно-комунікаційних систем; визначення правил і вимог до здійснення операцій та контролю за законністю їх виконання;

- ~ проведення звірок облікових даних з фактичними; проведення оцінки загальних результатів діяльності НАДС;

- ~ систематичний перегляд роботи кожного працівника в системі НАДС для визначення якості виконання ним поставлених завдань;

- ~ організація контролю за виконанням документів.[16]

З практичної точки зору, органи внутрішнього аудиту (наприклад, у Міністерствах або обласних державних адміністраціях) застосовують ризик-орієнтований підхід при плануванні перевірок.

Найвищий пріоритет мають ті бюджетні програми або адміністративні процеси, де зафіксовано найбільші обсяги фінансування, складні процедури закупівель або високий рівень скарг від громадян. Приклад бюджетної програми надано в додатку В.

На етапі планування аудиторі здійснюють системний збір даних через ІТ-

системи (наприклад, аналіз виконання паспортів бюджетних програм), що дозволяє ідентифікувати «вузькі місця» без виїзду на об'єкт.

У процесі аудиту ефективності в органах державної служби особлива увага приділяється тому, як адміністративні ресурси конвертуються в публічні послуги.

Наприклад, при аудиті впровадження системи електронного документообігу в державному органі, аудиторі аналізують не лише факт закупівлі софту, а й коефіцієнт скорочення часу на опрацювання звернень громадян. Якщо час опрацювання не скоротився, аудит робить висновок про низьку ефективність використання капітальних інвестицій.

При оцінці ефективності управління персоналом, аналізується рівень плинності кадрів та витрати на навчання персоналу порівняно з динамікою виконання планових показників органу.

Критичним елементом практичного аудиту є стадія «Follow-up» (моніторинг виконання рекомендацій). В українській практиці адміністративного контролю результативність аудиту вимірюється не кількістю виявлених порушень, а відсотком впроваджених пропозицій. (табл. 2.3)

За даними Міністерства фінансів України, рівень прийняття рекомендацій внутрішніх аудиторів у центральних органах виконавчої влади становить близько 70–80% [20]. Це свідчить про те, що аудит стає формою управлінського консультування, а не просто перевіркою.

Практика 2024-2025 років демонструє інтенсивне впровадження ІТ-рішень для автоматизації контролю. Система інтегрує і автоматизує процеси трьох державних систем: Державної казначейської служби, Міністерства фінансів України (E-data – Spending – витрати бюджетних коштів), Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства (Prozorro). Зокрема, використання системи «Є-Контракт» та інтеграція з реєстрами НАЗК дозволяють здійснювати контроль за діяльністю держслужбовців у режимі реального часу.

Завдання внутрішнього аудиту та ключові показники результативності, ефективності та якості внутрішнього аудиту, спрямовані на досягнення стратегічної цілі внутрішнього аудиту (Завдання та ключові показники результативності, ефективності та якості із здійснення внутрішніх аудитів)

Завдання внутрішнього аудиту	Ключові показники результативності, ефективності та якості внутрішнього аудиту	Роки виконання/Рівень виконання (%)		
		2025 рік	2026 рік	2027 рік
<i>Завдання та ключові показники результативності, ефективності та якості із здійснення внутрішніх аудитів</i>				
Проведення внутрішніх аудитів щодо оцінки ефективності, якості та результативності/відповідності виконання завдань, функцій та процесів, бюджетних програм, контрольнонаглядових функцій, інформаційних систем і технологій	Частка внутрішніх аудитів щодо оцінки ефективності, якості та результативності виконання завдань, функцій та процесів, бюджетних програм, контрольно-наглядових функцій, інформаційних систем і технологій, становить не менше	80	80	80
	Частка прийнятих керівником установи аудиторських рекомендацій становить не менше	100	100	100
	Частка впроваджених аудиторських рекомендацій (повністю або частково, без урахування рекомендацій, щодо яких не настав строк виконання) становить не менше	95	95	95

Джерело: [21]

Однак, запровадження воєнного стану внесло корективи в практику контролю. Відповідно до Закону України № 2259-IX, було спрощено процедури призначення на посади, що дещо послабило попередній контроль (конкурсні процедури), але посилило роль поточного моніторингу з боку органів безпеки [44].

Основні проблеми, виявлені в ході аналізу практики:

- ~ Фрагментарність даних: Не всі органи державної влади повною мірою інтегровані в єдині інформаційні системи контролю.

- ~ Ризик суб'єктивізму: При оцінюванні КРІ керівники іноді виявляють упередженість, що потребує вдосконалення механізмів оскарження результатів контролю.

- ~ Обмеженість ресурсів: Недостатня кількість фахівців з внутрішнього аудиту в територіальних органах влади.

Практичний аналіз свідчить, що адміністративний контроль в органах

державної служби України еволюціонує в бік цифровізації та автоматизації. Провідна роль НАДС у моніторингу кадрових процесів та Міністерства фінансів у сфері аудиту створює багаторівневу систему нагляду. Водночас, актуальним залишається питання забезпечення повної об'єктивності контрольних заходів та подолання наслідків спрощення процедур у період воєнного стану.

2.3. Вплив адміністративного контролю на результативність і дисципліну державної служби

В умовах реформування системи публічного врядування в Україні, адміністративний контроль перестає сприйматися виключно як карально-репресивний інструмент і трансформується у стратегічний механізм забезпечення ефективності державного апарату. Вплив контролю на державну службу є комплексним і проявляється через два взаємопов'язані вектори: підвищення результативності (performance) та зміцнення службової дисципліни (accountability) – рис.2.1.

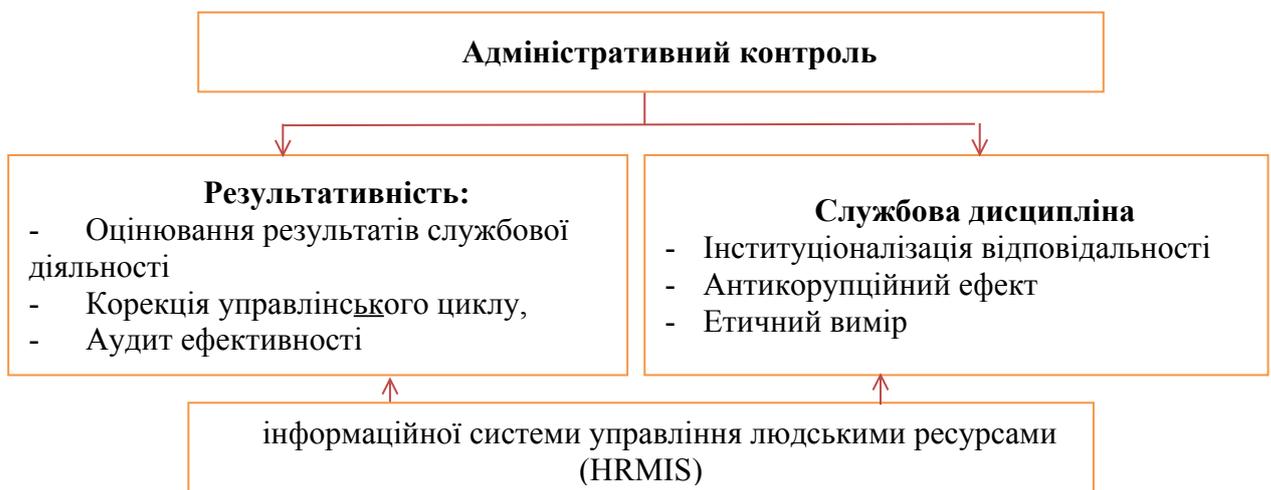


Рис.2.1. Вплив адміністративного контролю на державну службу

Джерело: власна розробка автора

Результативність державної служби у сучасному науковому дискурсі розглядається як здатність органів влади досягати встановлених суспільно

значущих цілей за оптимального використання ресурсів. Адміністративний контроль безпосередньо впливає на цей процес через:

1. Оцінювання результатів службової діяльності - відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу», щорічне оцінювання на основі ключових показників (KPI) є формою поточного контролю, що стимулює посадових осіб до досягнення конкретних дедлайнів та індикаторів [46].

2. Корекцію управлінського циклу - контроль дозволяє на ранніх етапах виявляти відхилення від стратегічних планів (наприклад, виконання паспортів бюджетних програм) та вносити корективи в адміністративні процеси, що запобігає неефективному витрачання публічних коштів [32].

3. Аудит ефективності - запровадження аудиту ефективності зміщує акцент з контролю «процесу» на контроль «результату», що змушує державних службовців орієнтуватися на кінцеву якість надання публічних послуг.

У системі публічного адміністрування службова дисципліна виступає не лише як сукупність обов'язків службовця, а як аксіоматична основа стабільності всього державного апарату. Її сталий стан гарантує передбачуваність державних процесів, ефективність виконання управлінських рішень та високий рівень довіри громадян до інститутів влади. Адміністративний контроль у цьому контексті трансформується з інструменту фіксації порушень у динамічну систему превенції (запобігання).

Наявність чіткої системи внутрішнього контролю (службові розслідування, дисциплінарні комісії) формує у службовців усвідомлення невідворотності відповідальності за правопорушення. Це мінімізує випадки адміністративного свавілля та перевищення владних повноважень [28], тобто формою інституціоналізацію відповідальності:

Контроль за дотриманням вимог антикорупційного законодавства (моніторинг декларацій, перевірка конфлікту інтересів) безпосередньо корелює з рівнем доброчесності. Дослідження підтверджують, що прозорість контрольних процедур знижує рівень латентної корупції в органах влади [21].

Контроль за дотриманням Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує

високу культуру спілкування з громадянами, що безпосередньо впливає на рівень довіри до держави [51]

Превентивна функція контролю реалізується через створення «поля постійного нагляду», що діє на випередження. Основні аспекти цієї функції включають інформаційно-психологічний вплив та ризик-орієнтоване прогнозування. Усвідомлення службовцем невідворотності контрольних процедур формує внутрішній бар'єр перед вчиненням правопорушень. Це створює так званий «ефект стримування», де контроль виступає гарантом дотримання етичних і правових норм ще до моменту виникнення наміру їх порушити. Сучасний адміністративний контроль (зокрема внутрішній аудит) фокусується на ідентифікації «зон ризику» - процедур, де найчастіше виникають колізії або корупційні спокуси. Вчасне коригування таких процесів нівелює саму можливість вчинення дисциплінарного проступку.

Адміністративний контроль чітко окреслює «коридор правомірності», в межах якого державний службовець реалізує свої повноваження. Це здійснюється через нормативну детермінацію, яка проявляється через те, що контроль верифікує відповідність дій службовця не лише буквальному тексту закону, а й принципам адміністративної процедури (обґрунтованість, безсторонність, пропорційність). І ще один із шляхів - обмеження дискреційних повноважень. У ситуаціях, де закон надає службовцю право вибору (дискрецію), контроль встановлює межі, за якими вільний розсуд перетворюється на адміністративне свавілля. Контрольні заходи дозволяють оцінити, чи було обране рішення доцільним та чи відповідало воно публічному інтересу.

Стабільність державного апарату безпосередньо залежить від виконавської дисципліни. Адміністративний контроль забезпечує вертикальну та горизонтальну стійкість.

Вертикальна стійкість гарантує, що управлінські імпульси від вищих ешелонів влади доходять до виконавців без викривлень.

Горизонтальна координацію запобігає дублюванню функцій та конфліктам компетенцій між різними підрозділами.

Через регулярний моніторинг способу життя та конфлікту інтересів контроль очищує апарат від деструктивних елементів, зміцнюючи загальну стійкість системи до зовнішніх і внутрішніх загроз. Послідовність дій при визначенні результатів виконання завдань та їх затвердженні надана в додатку Г.

Сучасна практика свідчить, що впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) радикально змінило характер впливу контролю. Автоматизація обліку робочого часу, відпусток та виконання завдань зменшує суб'єктивізм керівництва. Цифровий контроль стає «непомітним», але постійним, що дисциплінує службовця на психологічному рівні, водночас звільняючи час для творчої аналітичної роботи [35].

Запровадження воєнного стану зумовило необхідність певного спрощення адміністративних процедур, що посилює ризики зниження дисципліни. Проте, як зазначають експерти НАДС, саме в умовах кризи роль оперативного контролю зростає, оскільки швидкість виконання державних рішень стає критичним фактором національної безпеки. Специфіка контролю в цей період полягає у переході до більш жорсткого нагляду за виконавською дисципліною при збереженні певної гнучкості в методах досягнення результатів

Таким чином, адміністративний контроль не слід розглядати як зовнішній тиск на державну службу. Навпаки, він є внутрішнім стабілізатором, який через превентивні механізми структурує діяльність службовців, мінімізує правовий нігілізм та забезпечує монолітність державного апарату в межах закону. Адміністративний контроль є не лише засобом виявлення помилок, а й потужним стимулом для професійного розвитку державної служби. Вплив контролю на результативність проявляється у верифікації досягнутих КРІ, тоді як вплив на дисципліну реалізується через мінімізацію корупційних ризиків та дотримання етичних стандартів. Оптимальний баланс між цими двома аспектами є запорукою побудови сервісно-орієнтованої моделі публічного адміністрування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЧИННИКА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

3.1. Зарубіжний досвід організації адміністративного контролю в публічному управлінні

Сучасна світова практика свідчить, що ефективність публічного управління безпосередньо залежить від дієвості механізмів адміністративного контролю. У розвинених демократичних країнах сформувалися різні моделі контролю, кожна з яких базується на історичних традиціях, правовій системі та особливостях державного устрою. Аналіз цих моделей дозволяє виокремити оптимальні інструменти забезпечення законності в державному апараті.

Процес розбудови національної архітектури контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в Україні характеризувався активною рецепцією передового зарубіжного досвіду. Вітчизняний законодавець застосував селективний підхід, екстраполюючи окремі інституційні елементи з різних правових систем. Зокрема, при розробці механізмів парламентського контролю за основу було взято британську модель парламентаризму, тоді як концептуальні засади судового контролю формувалися під визначальним впливом германської доктрини адміністративної юстиції. Слід зауважити, що така еkleктичність зумовлює певну складність системної інтеграції цих елементів, оскільки в країнах–донорах вони функціонують у межах принципово відмінних за своєю природою та інструментарієм контрольних систем.

Вивчення досвіду розвинених країн дозволяє виділити континентальну модель (Франція, Німеччина), Англосаксонська модель (Велика Британія, США) і Скандинавська модель (Швеція, Фінляндія та Данія) [14, 67, 62, 74]

Для країн континентальної правової сім'ї, до яких відноситься Франція та Німеччина, характерною є сильна система адміністративної юстиції та чітка ієрархічна структура внутрішнього контролю.

У Франції еталоном є діяльність Державної ради (Conseil d'État). Вона виконує подвійну функцію: виступає найвищим судовим органом в адміністративних справах та одночасно є головним консультантом Уряду. Такий підхід забезпечує контроль ще на стадії підготовки нормативних актів, запобігаючи прийняттю незаконних рішень [71].

У Франції адміністративний контроль здійснюється відокремлено від загальних судів. Ієрархія включає адміністративні трибунали (Tribunaux administratifs) – суди першої інстанції, що розглядають основну масу спорів між громадянами та державою; апеляційні адміністративні суди (Cours administratives d'appel), які перевіряють законність рішень першої інстанції та державна рада як орган касації [71].

Ключовим інструментом тут є «Recours pour excès de pouvoir» (позов щодо перевищення влади). Це механізм, який дозволяє будь-якій особі, що має інтерес, вимагати скасування адміністративного акта, якщо він є незаконним за формою, змістом або метою (зловживання владою).

Франція має потужну систему професійного відомчого контролю. Найвищий статус має Генеральна інспекція фінансів (Inspection générale des finances – IGF), яка має право перевіряти будь-яку установу, що отримує державне фінансування. Інспектори IGF мають безперешкодний доступ до будь-яких документів. Результати їхніх перевірок часто стають основою для масштабних адміністративних реформ [73].

Рахункова палата (Cour des Comptes) є органом зовнішнього фінансового контролю, який, на відміну від української Рахункової палати, має напівсудовий статус. Вона не лише перевіряє звіти, а й може накладати штрафи на державних бухгалтерів за фінансові порушення, є інструментом політичного контролю за виконавчою владою.

Французький досвід «активного» консультування уряду Державною радою міг би посилити якість українських законопроектів; чітке відокремлення адміністративної юстиції у Франції дозволяє суддям глибше розуміти специфіку державного управління; модель Рахункової палати як «суду над

рахунками» забезпечує вищий рівень персональної відповідальності за бюджетні кошти.

Одним з видів контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в Німеччині є внутрішньовідомчий контроль, який розділяється на горизонтальний (передбачає перевірку правомірності та доцільності прийнятих рішень, дій та актів) та вертикальний (контроль вищих органів за нижчими).

У Німеччині акцент робиться на принципі «Rechtsstaat» (правової держави). Контроль здійснюється через розгалужену систему адміністративних судів, а внутрішній контроль базується на жорсткій службовій субординації та детальних регламентах, що мінімізують дискрецію чиновника.

Парламентський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації на федеральному рівні в Німеччині здійснює спеціальний парламентський комітет – Комітет з петицій у Федеральному парламенті (нім. Petitionsausschuss/Ausschuss für Petitionen), який здійснює прийом та розгляд петицій, що надходять від громадян та організацій, з різних аспектів, в тому числі, щодо законності дій/бездіяльності та актів суб'єктів публічної адміністрації.

Омбудсменом, який здійснює діяльність на федеральному рівні в Німеччині, є Цивільний уповноважений Бундестагу з питань Збройних сил (нім. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages), який здійснює парламентський контроль над Збройними Силами Німеччини шляхом розгляду скарг військослужбовців на порушення їх прав та інтересів (умови служби, дискримінацію, зловживання владою тощо). [76].

Аудиторський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в Німеччині покладається на Федеральну контрольну Палату (нім. Bundesrechnungshof), Контрольні палати земель (нім. Landesrechnungshof), Державні контрольні комітети (нім. Landesrechnungsprüfungsausschüsse) та незалежні аудиторські фірми.

Німецька модель базується на принципі «інквізиційності» (суд сам збирає докази, а не просто чекає їх від сторін). Це вирівнює шанси «маленької людини» у спорі з «потужною державою». Система має три рівні: місцеві

адміністративні суди (Verwaltungsgerichte), вищі суди земель та Федеральний адміністративний суд. Така структура забезпечує найвищий рівень експертності суддів у питаннях держуправління.

Німецький досвід фінансового контролю є зразком інституційної незалежності. Члени Рахункової палати Німеччини мають статус, прирівняний до суддів – вони незмінювані та незалежні від Уряду чи Парламенту. Вони здійснюють контроль не лише «цифр», а й «доцільності». Наприклад, вони можуть рекомендувати закрити ціле міністерство, якщо його функції дублюються, що робить контроль реальним інструментом економії бюджету.

У Німеччині державний службовець (Beamte) має особливий публічно-правовий статус. Замість КЗпП діє спеціальне дисциплінарне право. Контроль за службовцем дуже жорсткий, але натомість держава гарантує йому довічний статус і високий соціальний захист. Це приклад того, як через жорсткий внутрішній контроль та високі стандарти етики побудувати стабільний «кістяк» держави, який не залежить від зміни політичних еліт.

У Бундестазі (Парламенті) діє потужний Комітет з питань петицій. Кожен громадянин може поскаржитися на дії будь-якого відомства безпосередньо в парламент. Це форма парламентського контролю, яка працює набагато швидше, ніж суди. Комітет має право вимагати пояснень від міністрів і змушувати їх виправляти помилки в адмініструванні.

Досвід Великобританії є фундаментальним прикладом англосаксонської правової моделі, де акцент зміщений із жорсткої ієрархічної субординації (як у Франції) на підзвітність (accountability), прагматизм та контроль за ефективністю використання коштів.

На відміну від країн континентальної Європи, у Великій Британії тривалий час не існувало відокремленої системи адміністративних судів. Контроль базується на принципі «панування права» (Rule of Law), де державні органи підкоряються загальним судам, але через спеціальні процедури. [76]

Парламентський омбудсмен (Parliamentary Commissioner for Administration) є ключовою фігурою англосаксонської моделі. На відміну від українського Омбудсмена, британський зосереджений саме на боротьбі з

«неналежним адмініструванням» (maladministration). Це поняття включає не лише порушення закону, а й упередженість, нехтування обов'язками, затримки в опрацюванні запитів або грубість чиновників.

Впровадження концепції «неналежного адміністрування» дозволило б Україні контролювати якість державного сервісу, а не лише формальну відповідність інструкціям.

Судовий контроль здійснюється через систему трибуналів (Tribunal System). Хоча у Британії немає окремих адміністративних судів, у 2007 році була проведена масштабна реформа, яка створила дворівневу систему трибуналів – First-tier Tribunal та Upper Tribunal. Вони розглядають спори у специфічних сферах (податки, соціальна допомога, імміграція). Це швидка, дешева та менш формалізована система порівняно з класичним судом.

Досвід трибуналів може бути використаний для розвантаження українських адміністративних судів через створення квазісудових органів для вирішення дрібних адміністративних спорів.

Національний офіс аудиту (National Audit Office – NAO) являється Британським аналогом Рахункової палати, який вважається одним із найпотужніших у світі. NAO перевіряє не лише «папірці», а те, чи отримало суспільство максимальну вигоду за витрачений фунт стерлінгів. Якщо міністерство закупило техніку законно, але вона стоїть на складі без діла – це вважається провалом контролю. Це еталонна модель для розвитку нашого аудиту ефективності, особливо в частині контролю за витратами на відбудову та оборонний сектор.

У 80-х роках Британія розділила міністерства (які формують політику) та агентства (які її виконують). Так утворились виконавчі агентства (Executive Agencies) та «Next Steps» [77] Керівники агентств підписують з міністром «рамковий документ», де чітко прописані КРІ. Якщо показники не досягнуті – керівника звільняють. Це жорсткий контрактний метод адміністративного контролю. Це модель для трансформації наших центральних органів виконавчої влади в ефективні сервісні служби з персональною відповідальністю керівника.

У США особливу роль відіграє Управління підзвітності уряду (GAO) – орган, що підпорядковується Конгресу та здійснює аудит ефективності виконавчої влади. Також у кожному великому відомстві діє офіс Генерального інспектора, який має високий рівень автономії у розслідуванні внутрішніх зловживань [76]. Досвід США є надзвичайно специфічним і корисним для України, оскільки він базується на радикальному розділенні гілок влади та системі жорсткого інституційного нагляду. Якщо британська модель фокусується на парламенті, то американська – на створенні автономних «сторожових псів» всередині самої виконавчої влади та потужному судовому контролю.

Адміністративний контроль у США базується на концепції «підзвітності через прозорість» та активному використанні квазісудових процедур усередині адміністративних органів.

Інститут Генеральних інспекторів (Inspectors General – IG) є найбільш унікальним елементом американської моделі. Згідно із Законом про Генеральних інспекторів 1978 року, у кожному великому федеральному відомстві діє Офіс Генерального інспектора (OIG). Генеральний інспектор має унікальний статус – він призначається Президентом, але має «подвійну підзвітність»: звітує і керівнику свого відомства, і безпосередньо Конгресу США. Його неможливо звільнити просто за результатами перевірки. Його функції – виявлення шахрайства, марнотратства та зловживань. Офіси IG мають власні слідчі підрозділи зі статусом правоохоронних органів. [80].

Для України це готова модель для реформування наших підрозділів внутрішнього аудиту, які зараз часто є «кишеньковими» інструментами керівників міністерств.

Другою особливістю є управління підзвітності уряду (Government Accountability Office – GAO), яке часто називають «сторожовим псом Конгресу». Це вищий орган фінансового контролю, але з набагато ширшими повноваженнями, ніж класична Рахункова палата. GAO проводить не лише фінансовий аудит, а й глибокі дослідження того, як державна політика впливає

на суспільство. Їхні звіти часто стають підставою для закриття неефективних державних програм.

Розвиток аналітичної складової української Рахункової палати, щоб вона не просто рахувала кошти, а оцінювала реальний вплив реформ – це те, що може бути імплементовано в нашу дійсність.

В США немає окремих адміністративних судів, але загальні федеральні суди мають надзвичайно широкі повноваження щодо перевірки дій адміністрації. Суди використовують так званий «тест на свавілля» (arbitrary and capricious test): якщо рішення органу влади не має раціонального обґрунтування, воно визнається незаконним. [80].

Закон про етику в уряді США (Ethics in Government Act) встановлює жорсткий контроль за майновим станом службовців та їхніми контактами з лобістами. Служба державної етики (OGE) США координує роботу етичних офіцерів у кожному відомстві.

Скандинавська (або Північна) модель адміністративного контролю (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія) вважається найбільш гуманною та відкритою у світі. Вона базується на філософії «соціальної довіри», де контроль здійснюється не через страх перед покаранням, а через тотальну прозорість та захист прав конкретної людини.

Для України цей досвід є ключовим у контексті побудови «держави у смартфоні», антикорупційної прозорості та реформування інституту Омбудсмена. [79]

Головна особливість цієї моделі – мінімальна дистанція між громадянином і владою. Тут контроль розглядається як інструмент діалогу, а не примусу.

Скандинавія – батьківщина інституту Омбудсмена (Ombud), який вперше створений у Швеції у 1809 році. На відміну від багатьох інших країн, скандинавський Омбудсмен має статус «Вартового закону». Він володіє правом доступу до будь-яких секретних документів та може ініціювати кримінальні розслідування проти посадовців. Посилення повноважень нашого Уповноваженого ВРУ з прав людини саме у сфері адміністративного контролю

(а не тільки загальних прав), щоб він міг реально впливати на звільнення недоброчесних чиновників.

Принцип гласності (Offentlighetsprincipen) – це «золоте правило» скандинавського контролю, закріплене у Швеції ще у 1766 році. Будь-яка інформація в державному органі за замовчуванням є відкритою. Будь-який громадянин може прийти в міністерство і попросити почитати переписку міністра або звіт про витрати на канцтовари без пояснення причин.

Розвиток порталів відкритих даних (Open Data) є прикладом використання досвіду Скандинавії в Україні. Коли кожен крок чиновника видимий онлайн, потреба у великій кількості перевіряючих органів відпадає – їх замінює «цивільний контроль».

У Скандинавії більшість публічних послуг надаються громадами (комунами). Контроль здійснюється на рівні місцевої громади. Жителі самі обирають ревізійні комісії, які перевіряють роботу мерії. Це створює систему «горизонтальної підзвітності». У світлі децентралізації нам важливо розвивати місцеві контрольні комітети, щоб громада відчувала відповідальність за місцевий бюджет.

Скандинавські країни першими перевели контроль у цифру – «X-Road» та цифрова прозорість (Досвід Фінляндії та Естонії). Автоматизовані системи самі підсвічують аномалії (наприклад, якщо ціна закупівлі вища за ринкову). Це знімає суб'єктивізм контролера. Інтеграція системи «Трембіта» та Дія з аналітичними модулями, які б автоматично фіксували порушення в адміністративних процедурах.

На рівні Європейського Союзу сформовані загальні принципи «доброго врядування» (Good Administration), зафіксовані у ст. 41 Хартії основних прав ЄС. Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) через програму SIGMA розробила стандарти для країн-членів, що включають: прозорість та підзвітність; передбачуваність та зрозумілість процедур; ефективний механізм оскарження рішень [75].

За результатами вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організації адміністративного контролю в публічному управлінні можна сформувати узагальнюючу таблицю, в якій відображаються основні критерії. (табл. 3.1)

Таблиця 3.1.

Порівняльна характеристика моделей адміністративного контролю

Критерій	Франція	Німеччина	Велика Британія	США	Скандинавська модель
Провідна ідея	Ієрархія та авторитет держави	Суворий правопорядок (Rechtsstaat)	Прагматизм та підзвітність	Система стримувань і противаг	Прозорість та соціальна довіра
Ключова інституція	Державна рада (Conseil d'État)	Спеціалізовані адміністративні і суди	Парламент та Національний офіс аудиту (NAO)	Генеральні інспектори (IG) та GAO	Омбудсмен та громадськість
Основний метод	Превентивна експертиза та анулювання актів	Судова перевірка законності процедур	Аудит результативності (Value for Money)	Розслідування зловживань та «належний процес»	Гласність та розгляд скарг
Сильна сторона	Стабільність управлінських рішень	Висока правова захищеність особи	Ефективність використання бюджету	Автономність контролерів від політики	Мінімальний рівень корупції

Джелело: побудовано автором

На основі проведеного аналізу зарубіжного досвіду організації адміністративного контролю можна констатувати, що для України найбільш перспективним є шлях керованої конвергенції – синтезу елементів різних моделей для створення власної ефективної системи. Синтезуючи досвід провідних демократій, пропонуються такі стратегічні пропозиції щодо реформування адміністративного контролю в Україні:

1. Створення системи «Генеральних інспекторів» (досвід США): Необхідно реформувати підрозділи внутрішнього аудиту в міністерствах, надавши їхнім керівникам статус, аналогічний американським Inspectors General. Це означає призначення на фіксований термін та неможливість звільнення керівником відомства без погодження з незалежним органом (наприклад, НАДС або Кабінетом Міністрів), що забезпечить реальну автономію внутрішнього контролю.

2. Запровадження аудиту «Цінності за гроші» (досвід Великої Британії та

США): Трансформувати методологію Держаудитслужби та Рахункової палати від простої перевірки цільового використання коштів до оцінки ефективності (VfM). Об'єктом контролю має стати питання: чи був досягнутий максимальний суспільний результат за мінімальних витрат?

3. Впровадження обов'язкового тесту на пропорційність (досвід Німеччини): Законодавчо закріпити обов'язок контролюючих органів при здійсненні перевірок застосовувати триступеневий тест (придатність, необхідність, пропорційність). Будь-яка санкція має бути співмірною із вчиненим порушенням, що мінімізує адміністративний тиск на суб'єктів господарювання.

4. Створення консультативно-превентивної ланки контролю (досвід Франції): Запровадити механізм обов'язкового попереднього розгляду проєктів регуляторних актів спеціалізованим органом на предмет їхньої відповідності стандартам «доброго врядування». Це дозволить виявляти помилки в адмініструванні ще до того, як вони почнуть діяти.

5. Радикальна цифрова прозорість та доступ до даних (досвід Скандинавії): Перейти від пасивного надання інформації за запитами до активного оприлюднення внутрішніх робочих документів (крім тих, що становлять державну таємницю). Створення «дзеркальних баз даних» адміністративних процесів дозволить громадськості здійснювати безперервний контроль за діяльністю держслужбовців.

6. Розширення поняття «адміністративного правопорушення» (досвід Великої Британії): Впровадити в українське правове поле концепцію «неналежного адміністрування» (*maladministration*). Це дозволить притягати до дисциплінарної відповідальності за затягування процесів, неввічливість чи формалізм, навіть якщо формально буква закону не була порушена.

7. Формування інституту «адміністративних суддів-дослідників» (досвід Німеччини та Франції): Посилити інквізиційний принцип в адміністративному судочинстві України, де тягар збору доказів лежить не на громадянину, а на суді та контролюючому органі, що забезпечить реальну рівність сторін.

Запозичення зарубіжного досвіду має відбуватися не як механічне

копіювання, а як адаптація кращих інструментів до українських реалій. Пріоритетом має стати перехід від контролю–покарання (пострадянська модель) до контролю–сервісу та контролю–ефективності (європейська та американська моделі).

3.2. Цифровізація адміністративного контролю та її вплив на ефективність управління

Сучасний перехід від кількості накопичених людством інформаційних ресурсів до якості вирішення завдань, що стоять перед нами, пов'язаний з феноменом «великих даних» (Big Data), зростанням ролі вивчення даних та бізнес аналітики створив умови для інтелектуалізації управління і практичного застосування засобів штучного інтелекту для підтримки прийняття рішень. Подальше широкомасштабне використання ІКТ у всіх сферах життєдіяльності не може не приводити до постійного підвищення ефективності задоволення інформаційних потреб системи влади та створення передумов переходу органів державного управління до нових шаблів у розвитку.

У сучасних умовах трансформації публічного управління цифровізація виступає не просто технічним інструментом, а фундаментальним чинником зміни парадигми адміністративного контролю. Перехід від паперового документообігу до інтегрованих цифрових систем дозволяє реалізувати концепцію «безперервного контролю» (continuous auditing), що мінімізує вплив людського фактору та підвищує оперативність управлінських рішень.

Ключовим елементом цифрової трансформації державної служби в Україні є впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами HRMIS (Human Resource Management Information System). Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1063, ця система покликана уніфікувати процеси кадрового обліку та контролю результативності [68].

Вплив HRMIS на контроль проявляється через:

~ Автоматизацію KPI – система дозволяє в реальному часі відстежувати виконання індивідуальних планів державних службовців.

~ Прозорість оплати праці – цифровий контроль за нарахуванням премій та надбавок виключає суб’єктивізм керівництва.

~ Електронний кадровий облік – зменшення часу на перевірку особових справ та стажу роботи.

Цифровізація змінює методику роботи Держаудитслужби та Рахункової палати. Замість вибіркового перевірок документів «постфактум», впроваджується E–audit.

Ризик–орієнтований моніторинг передбачає використання алгоритмів для аналізу даних у системі Prozorro та Spending.gov.ua дозволяє автоматично виявляти аномалії в закупівлях ще до моменту перерахування коштів.

Інтеграція реєстрів пов’язана із взаємодією системи «Трембіта», через яку контролюючі органи отримують миттєвий доступ до перехресних даних різних відомств, що робить приховування порушень практично неможливим [58].

Цифровізація перетворює громадян на активних суб’єктів адміністративного контролю. Платформа «Дія» та механізми Citizen–to–Government (C2G) – портали електронних петицій створюють систему зворотного зв’язку, яка слугує інструментом зовнішнього контролю за якістю надання адміністративних послуг.

Електронні скарги дають можливість миттєвого повідомлення про зловживання чи незадовільну роботу службовця підвищує рівень відповідальності останнього.

Використання публічних дашбордів, тобто оприлюднення результатів діяльності органів влади у формі відкритих даних (Open Data), дозволяє аналітичним центрам та ЗМІ здійснювати незалежний моніторинг ефективності управління [69].

Порівняння ефективності традиційного та цифрового контролю надано у табл.. 3.2

Цифрова трансформація виступає не лише засобом модернізації державних сервісів, а й фундаментальним чинником зміни управлінської парадигми: відбувається перехід від бюрократоцентричної моделі до антропоцентричного підходу, де пріоритетом стають реальні потреби та

інтереси громадянина [70].

Таблиця 3.2

Порівняння ефективності традиційного та цифрового контролю

Параметр порівняння	Традиційний контроль	Цифровий контроль (E-control)
Швидкість реакції	Ретроспективна (після порушення)	Превентивна (у реальному часі)
Об'єкт аналізу	Паперові копії, вибіркові дані	Повні масиви даних (Big Data)
Вартість процедур	Висока (відрядження, людські ресурси)	Низька (автоматизовані алгоритми)
Рівень корупційного ризику	Високий (особистий контакт)	Мінімальний (алгоритмічна неупередженість)

Еволюція цифрових технологій у парадигмі публічного врядування створює принципово нові умови для модернізації адміністративного контролю, забезпечуючи його безперервність, об'єктивність та інклюзивність. Спираючись на глобальні тренди та національні пріоритети України, можна визначити ключові вектори трансформації контрольної діяльності:

1. Дата-центричне врядування та предиктивна аналітика (AI & Big Data). Впровадження алгоритмів штучного інтелекту та методів інтелектуального аналізу великих масивів даних дозволяє перейти від ретроспективного контролю (фіксації порушень) до предиктивного (прогнозування ризиків). Автоматизація управлінських процесів на основі об'єктивних даних нівелює корупційні ризики, пов'язані з людським фактором, та забезпечує високу точність моніторингу результативності державної служби.

2. Об'єктивізація контролю через інтернет речей (IoT). Інтеграція IoT-рішень у систему публічного адміністрування дозволяє здійснювати автоматизований контроль за станом критичної інфраструктури, використанням енергоресурсів та екологічною безпекою. Це забезпечує органи контролю достовірною інформацією з першоджерел у режимі реального часу, виключаючи можливість маніпуляції звітністю з боку посадових осіб.

3. Забезпечення інституційної довіри за допомогою технології Blockchain. Застосування децентралізованих реєстрів гарантує незмінність та прозорість адміністративних даних. Використання блокчейну у сферах державних

закупівель та ведення реєстрів власності створює технологічний бар'єр для несанкціонованого втручання в дані, що є вищою формою технологічного адміністративного контролю за доброчесністю службовців.

4. Стратегія цифрової інклюзії та кадровий розвиток. Ефективність цифрового контролю прямо залежить від рівня цифрової компетентності як об'єктів (службовців), так і суб'єктів контролю (громадян). Забезпечення повсюдного доступу до широкопasmового інтернету та реалізація програм підвищення цифрової грамотності є необхідною умовою для функціонування дієвого механізму публічного нагляду.

5. Мобільність контрольних інструментів (Mobile-First Government). Розширення функціоналу мобільних платформ (зокрема екосистеми «Дія») трансформує взаємодію громадянина з державою, перетворюючи смартфон на інструмент оперативного громадського контролю. Мобільні сервіси спрощують процедуру верифікації дій влади та знижують адміністративні бар'єри.

6. Цифрова демократія як інструмент зовнішнього контролю. Розвиток інструментів е-демократії (петиції, громадські бюджети, цифрові консультації) посилює механізми горизонтального контролю з боку громадянського суспільства. Це сприяє інклюзивності процесів прийняття рішень та встановлює вищі стандарти відповідальності публічної адміністрації перед суспільством.

Зазначені технологічні напрями не просто доповнюють існуючу систему адміністративного контролю, а радикально змінюють його характер: він стає менше формалізованим, але більш тотальним та прозорим. Це дозволяє трансформувати контроль із засобу «пошуку винних» у засіб реального підвищення ефективності та результативності державної служби.

Попри очевидні переваги, цифровізація контролю несе певні загрози:

~ Кібербезпека: Ризик несанкціонованого втручання в бази даних та спотворення результатів контролю.

~ Алгоритмічна упередженість: Помилки в програмному забезпеченні можуть призвести до хибних висновків щодо результативності службовця.

Цифровий розрив: Різний рівень технічної оснащеності центральних органів та місцевих громад створює нерівномірність контрольного покриття [72].

Цифровізація адміністративного контролю радикально підвищує ефективність державної служби шляхом переходу до проактивної моделі управління. Основним результатом впровадження цифрових інструментів (HRMIS, E-audit, системи відкритих даних) є створення «прозорого офісу», де кожен крок державного службовця фіксується в цифровій екосистемі. Це не лише знижує рівень корупції, а й дозволяє керівництву приймати рішення на основі об'єктивних даних, а не суб'єктивних звітів.

Для подальшого підвищення ефективності необхідно забезпечити повну інтеграцію всіх державних реєстрів та впровадження елементів штучного інтелекту для прогнозування корупційних ризиків та оцінки якості публічних послуг.

ВИСНОВКИ

У дипломній роботі проведено комплексне теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення актуального наукового завдання щодо вдосконалення системи адміністративного контролю як ключового чинника підвищення результативності та дисципліни в органах державної служби. Результати дослідження дозволили сформулювати такі висновки:

1. Доведено, що в умовах реформування публічного управління адміністративний контроль еволюціонує від класичної карально-репресивної моделі («нагляду та покарання») до сервісно-орієнтованої моделі. Встановлено, що сучасний контроль слід розглядати як динамічний управлінський цикл, спрямований на превенцію помилок, корекцію відхилень та стимулювання професійного розвитку державного службовця. Він є не зовнішнім бар'єром, а внутрішнім стабілізатором державної служби.

2. Обґрунтовано, що адміністративний контроль має двовекторний вплив:

- На результативність: через впровадження системи KPI та аудиту ефективності, що дозволяє конвертувати абстрактні плани у конкретні суспільно значущі результати.

- На дисципліну: через формування «коридору правомірності» та інституціоналізацію відповідальності, що мінімізує адміністративне свавілля та корупційні ризики. Виявлено, що найвищий рівень ефективності досягається при балансі між жорстким дотриманням процедур (compliance) та гнучкістю у досягненні цілей (performance).

3. У результаті аналізу сучасного стану та динаміки адміністративного контролю в Україні встановлено:

- Диспропорція між формальним наглядом та реалізацією KPI: Аналіз практики оцінювання результатів службової діяльності показав, що попри впровадження системи ключових показників (KPI), контроль часто залишається формалізованим. Виявлено «паперовий ефект», коли службовці орієнтуються на заповнення звітних форм, а не на реальну суспільну

ефективність, що потребує перегляду методології контролю в бік змістовного аудиту.

- Проблема «конфлікту інтересів» у внутрішньому контролі: Аналітичне дослідження структури відомчого контролю виявило критичну залежність підрозділів внутрішнього аудиту від керівників установ. Це створює ризики суб'єктивізму та приховування системних помилок. Статистика службових розслідувань свідчить, що більшість дисциплінарних проваджень стосуються дрібних порушень, тоді як стратегічні недоліки залишаються поза увагою.

- Низька ефективність «зворотного зв'язку»: Аналіз звернень громадян та скарг на дії посадових осіб демонструє, що існуючий механізм зовнішнього контролю (через звернення) працює недостатньо ефективно через складність процедур оскарження. Це підтверджує необхідність спрощення доступу до адміністративної юстиції та впровадження «сервісної» моделі реагування на скарги.

- Ризики цифровізації в умовах кризи: Дослідження впровадження системи HRMIS показало нерівномірність цифрового охоплення в різних регіонах України. Аналіз виявив, що за відсутності належної кіберзахищеності та інтеграції реєстрів, цифрові інструменти контролю можуть створювати ілюзію прозорості, водночас залишаючи можливості для маніпуляцій на рівні вводу даних.

4. Проведений у другому розділі аналіз поточного стану контролю в Україні виявив низку системних проблем. Зокрема, ми встановили, що існуюча система оцінювання результативності часто має формальний характер, а підрозділи внутрішнього аудиту перебувають у прямій залежності від керівництва відомств.

Статистичні дані свідчать: попри цифровізацію, рівень реального виконання рекомендацій аудиторів у деяких секторах не перевищує 40-50%. Це доводить, що контроль в Україні наразі фіксує проблеми, але не завжди веде до їхнього виправлення. Саме тому в проектній частині ми пропонуємо врахувати досвід демократичних країн.

5. На основі компаративного аналізу моделей Франції, Німеччини, Великої Британії, США та країн Скандинавії визначено, що для України найбільш релевантним є поєднання:

- Німецької точності в адміністративних процедурах та судовому захисті прав особи;
- Британського підходу «Value for Money» (цінність за гроші) у сфері фінансового контролю;
- Американської моделі незалежних Генеральних інспекторів для забезпечення автономії внутрішнього аудиту;
- Скандинавської радикальної прозорості як засобу подолання корупції.

6. Встановлено, що цифровізація адміністративного контролю (через системи HRMIS, E-audit, Blockchain та Big Data) радикально змінює філософію управління. Впровадження цифрових інструментів дозволяє перейти до концепції «контролю в реальному часі», де замість суб'єктивних паперових звітів використовуються об'єктивні дані. Це автоматично знижує корупційні ризики («цифрова неупередженість») та підвищує довіру громадян до державних інституцій.

7. Для підвищення ефективності державної служби в Україні запропоновано:

- Законодавчо закріпити обов'язкове застосування «тесту на пропорційність» під час здійснення контрольних заходів.
- Трансформувати внутрішній аудит у міністерствах у незалежні офіси за зразком США, що підпорядковуватимуться безпосередньо Кабінету Міністрів або Парламенту.
- Розширити мандат Омбудсмена на боротьбу з «неналежним врядуванням» (maladministration), що дозволить громадянам ефективніше оскаржувати некомпетентність чиновників.
- Інтегрувати алгоритми штучного інтелекту в систему ризик-менеджменту при проведенні державних закупівель та оцінці службової діяльності.

8. Доведено, що розвиток мобільних платформ (зокрема екосистеми «Дія») та інструментів е-демократії створює систему горизонтального громадського контролю, який є найбільш дієвим запобіжником бюрократичної стагнації. Це забезпечує перехід від «держави-апарату» до «держави-сервісу», де критерієм ефективності контролю є задоволеність громадянина якістю отриманих послуг.

Найбільш пріоритетним є впровадження аудиту ефективності та автономізація внутрішнього контролю, щоб органи не перевіряли самі себе, а мали незалежних інспекторів

Цифровізація має йти паралельно з кіберзахистом, проте саме цифрові реєстри дозволяють забезпечити незмінність інформації, яку в паперовому вигляді набагато легше фальсифікувати

Адміністративний контроль у сучасній Україні має стати інтелектуальним, цифровим та людиноцентричним. Лише за умови переходу від фіксації правопорушень до стратегічного аналізу результативності, він виконає свою головну місію - побудову сильної, прозорої та професійної державної служби, здатної відповідати на виклики воєнного стану та повоєнного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с. <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/pdf>
2. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько , В.І. Курило , С.О. Короед та ін.; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с. <http://kizman-tehn.com.ua/wp-content/uploads/2018/02.pdf>
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 302 с.
4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 390 с
5. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. Ст. 8- 26.
6. Банчук О. А. Поняття адміністративного контролю і нагляду: український досвід і європейські підходи. Правова держава. 2021. Вип. 32. С. 385–393.
7. Биков О.М. Громадський контроль як спосіб контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування своїх функцій. *Правові новели*. 2022. № 17. С. 156-159. DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2022.17.21>
8. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. Підприємство господарство і право. 2018. № 5 Ст. 112-117.
9. Бутинець Ф.Ф., Бардаш СВ., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с
10. Буханевич О., Івановська А. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. Публічне право. 2019. № 4 (36). С. 9–18

11. Бюджетний кодекс України: Кодекс № 2456-VI від 08.07.2010.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
12. Велика українська енциклопедія. Електронна версія.
Адміністративний контроль. <https://vue.gov.ua>
13. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
14. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис... докт-ра юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2016. 405 с. URL.
<https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/64674c71-d04f-4ad3-80f4-939ff4028dfd/content>
15. Возняковська К.А., Біленець Д.А., Кубрак Г.О. Механізми адміністративного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності в контексті економічної безпеки держави. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. Випуск № 4, 2025, частина 3. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.3.70>
16. Деякі питання удосконалення внутрішнього контролю в апараті Національного агентства України з питань державної служби, його територіальних органах, на підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.02.2024 №15-24
<https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/691/c4b/90d/691c4b90d854e877100524.pdf>
17. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. 748 с.
https://shron1.chtyvo.org.ua/Zbirnyk_statei/Entsyklopediia_derzhavnoho_upravlinnia_Tom_1.pdf
18. Жила В.Г. Ревізія та аудит. К.: МАУП, 1998. 96 с.
19. Забродська. Г. І. Адміністративний менеджмент: навч. посібнику Харків. ХДУХТ 2017. 143 с.
<https://duikt.edu.ua/ua/lib/1/category/520/view/661?lang=ua&act=view&page=1&category=520&id=661>

20. Звіт про результати моніторингу дотримання антикорупційного законодавства за 2024 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>

21. Звіти про стан внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/vnutrishnij-audit>

22. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4 (68). С. 30–34.

23. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Національний юридический журнал: теорія и практика*. Грудень 2019 <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2019/6/4.pdf>

24. Кобрусєва Є. А. Адміністративний контроль і нагляд як адміністративно-правові гарантії прав громадян на мирні зібрання. *Право і суспільство* № 1 / 2015. <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/304e7c78-f617-4ffa-8dce-fd8b6c3bb66c/content>

25. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України № 80731-Х від 7.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення – 11.11.2026)

26. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 23.11.2025).

27. Коркуна І.І. Адміністративний менеджмент. Лекції з навчальної дисципліни. <https://web.archive.org/web/20230812193935/https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream>

28. Кучук А. М. (2024). Адміністративні органи в умовах воєнного стану: управлінський та правовий аспекти. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (14).

<https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09>

29. Лихошерст Л.Ж. (2012) Контроль в адміністративній діяльності податкових органів України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. № 4. Ст. 179-183.

30. Лімська декларація. VIII Міжнародна конференція по боротьбі з корупцією Ліма, Перу, 7-11 вересня 1997 р. № 998_090
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text

31. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид. переробл. та допов. К.: Атіка, 2009. 608 с.
https://shron1.chtyvo.org.ua/Malynovskyi_Valentyn/Derzhavne_upravlinnia.pdf?PH_PSESSID=7b6adjgcfg8nnle40kcv4dtj8t5

32. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/Zahalne-administratyvne-pravo-Melnyk-R.-S.-Bevzenko-V.-M.-2014.pdf

33. Мішина Н.В. (2021) Адміністративно-правові проблеми державного контролю. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія», Вип. 29. С. 160–165

34. Національне агентство України з питань державної служби. Офіційна веб-сторінка <https://nads.gov.ua/>

35. Нестеренко А. С. Інформатизація державного управління: тернистий шлях піднесення. *Суспільство. Економіка. Цифровізація*. 2024. № 2. 6-20. DOI: <https://doi.org/10.31379.sed.2.2.2024.9>

36. Неугодніков А.О. (2019) Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. Випуск № 4. http://jes.nuoua.od.ua/archive/4_2019/8.pdf

37. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник Київ: КНЕУ 2005. 480 с.

38. Око І. Б. Виконавча влада та адміністративна реформа в Україні. К.: Фенікс, 2022. 260 с.

39. Пеший О.В. (2020) Зарубіжний досвід організації діяльності центральних та місцевих органів. Юридичний науковий електронний журнал. № 3, том 2. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/15>

40. Писаренко, О. В. (2024). Зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (14). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-24>

41. Плугатир М.В., Запотоцька О.В. (2023) Громадський контроль як засіб протидії корупції в діяльності публічної адміністрації іноземних держав. Юридичний науковий електронний журнал. № 9. С. 253–256.

42. Правоторова О. М. Контроль і нагляд у публічному управлінні та їх особливості. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 3. С. 56-63. DOI [10.32782/tnv-pub.2024.3.7](https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.3.7)

43. Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX від 17.02.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення – 11.11.2025)

44. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX . <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20/stru>

45. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 350

46. Про державну службу: Закон України №889-VIII від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення – 11.11.2025)

47. Про доступ до публічної інформації : Закон України №2939-VI від 13.01.2011 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення – 05.12.2025)

48. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення –

10.11.2025)

49. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення – 10.12.2025)

50. Про затвердження Вимог до адміністративного контролю майданчиків уранових об'єктів в рамках обмеженого звільнення їх від регулюючого контролю. Наказ Державної інспекції ядерного регулювання України 21.02.2017 № 60 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0353-17#Text> (дата звернення – 10.12.2025)

51. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ НАДС від 05.08.2016 № 158. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення – 20.12.2025)

52. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.11.2023 р. № 186-23. URL. <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-metodychnykh-rekomendatsii-shchodo-vyznachennia-zavdan-i-kliuchovykh-pokaznykiv-rezultatyvnosti-efektyvnosti-ta-iakosti-sluzhbovoi-diialnosti-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-iak-2>

53. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту. Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11/ed20190913#Text> (дата звернення – 10.12.2025)

54. Про звернення громадян: Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> дата звернення – 10.12.2025)

55. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

(дата

звернення – 10.11.2025)

56. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України № 877-V від 05.04.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення – 10.11.2025)

57. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 5463-VI від 16.10.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення – 10.11.2025)

58. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України № 1689-IX від 15.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>

59. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення – 10.11.2025).

60. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України №3166-VI від 17.03.2011 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення – 10.11.2025)

61. Пустовіт Ю.Ю. Правові засади громадського контролю. 2022. № 8. С. 336 – 340. URL. http://lsej.org.ua/8_2022/74.pdf

62. Пухтинський М. (2018) Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник АПСВТ*, №1.68-71 https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-68-71.pdf

63. Пухтинський М. (2018) Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник АПСВТ*. №1. С. 68–72. URL. https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-68-71.pdf

64. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2024 рік. Київ: НАДС, 2024. 55 с URL: <https://nads.gov.ua>

65. Риженко О. В. (2023) Електронне урядування та нова якість державного управління. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. № 14. С. 88-9

66. Рядінська В.О. Система контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: європейський досвід для України. Академічні візії. Випуск 28/2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10855195>

67. Серода В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. Львів: ЛьВДУВС, 2016. 300 с.

68. Сквірський І. О. (2016) Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Вип. 37. Т. 3. 23–24.

69. Стрельченко О.Г (2012) Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. *Адміністративне право і процес*. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/49-kontrol-yak-zasib-zabezpechennya-zakonnosti-u-sferi-okhorony-zdorov-yastrelchenko-o-h>

70. Цифрова трансформація в Україні: Звіт Міністерства цифрової трансформації за 2024-2025 рр. URL: <https://thedigital.gov.ua>

71. Шмагун А. В. (2025) Вплив цифрових технологій на ефективність публічного адміністрування в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Том 36 (75) № 4 DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.4/16>

72. Auby J.-B., Fromont M. Droit administratif des États européens. Paris: PUF, 2021. 720 p.

73. Dunleavy P. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government. Oxford University Press, 2022. 320 p.

74. Dunleavy P., Margetts H. Digital Era Governance. http://repo.darmajaya.ac.id/3926/1/Digital_era_governance_IT_corporations_the_state_and_e-government_by_Patrick_Dunleavy_Helen_Margetts_Simon_Bastow_Jane_Tinkler_z-

[ib.org_.pdf](#)

75. Parliamentary and Health Service Ombudsman shines a light on complaints about public services. URL.

<https://web.archive.org/web/20160303204742/http://www.ombudsman.org.uk/about-us/news-centre/press-releases/2014/parliamentary-and-health-service-ombudsman-shines-a-light-on-complaints-about-public-services>

76. **OECD**. Open Government in Sweden: Reviews of Public Governance. Paris: OECD Publishing, 2022. URL: <https://www.oecd.org>

77. Light P. C. Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2022. 280 p.

78. Leyland P., Anthony G. Textbook on Administrative Law. Oxford University Press, 2022.

79. Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. URL. [https://www.gesetze-im-internet.de/wehrbbtg/BJNR006520957.html#:~:text=\(1\)%20Zum%20Wehrbeauftragten%20ist%20jeder,Wiederwahl%20ist%20zul%C3%A4ssig](https://www.gesetze-im-internet.de/wehrbbtg/BJNR006520957.html#:~:text=(1)%20Zum%20Wehrbeauftragten%20ist%20jeder,Wiederwahl%20ist%20zul%C3%A4ssig)

80. Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden. Stockholm: Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 2019.

81. U.S. Government Accountability Office (**GAO**). Principles of Federal Appropriations Law. URL: <https://www.gao.gov>

82. The Principles of Public Administration. OECD/SIGMA Paper №. 64. Paris: OECD Publishing, 2023. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

ДОДАТКИ

до кваліфікаційної роботи

на тему «Адміністративний контроль як засіб підвищення ефективності
державної служби»

Савченка Данила Михайловича



UDC 001.1

The 3rd International scientific and practical conference “Innovation and development in world science” (December 29-31, 2025) MDPC Publishing, Zurich, Switzerland, 2025. 544 p.

ISBN 978-3-954753-21-5

The recommended citation for this publication is:

Ivanov I. Analysis of the phaunistic composition of Ukraine // Innovation and development in world science. Proceedings of the 3rd International scientific and practical conference. MDPC Publishing, Zurich, Switzerland, 2025. Pp. 21-27. URL: <https://sci-conf.com.ua/iii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-innovation-and-development-in-world-science-29-31-12-2025-tsyurih-shveitsariya-arhiv/>.

Editor

Komarytsky M.L.

Ph.D. in Economics, Associate Professor

Collection of scientific articles published is the scientific and practical publication, which contains scientific articles of students, graduate students, Candidates and Doctors of Sciences, research workers and practitioners from Europe, Ukraine and from neighbouring countries and beyond. The articles contain the study, reflecting the processes and changes in the structure of modern science. The collection of scientific articles is for students, postgraduate students, doctoral candidates, teachers, researchers, practitioners and people interested in the trends of modern science development.

e-mail: zurich@sci-conf.com.ua

homepage: <https://sci-conf.com.ua>

©2025 Scientific Publishing Center “Sci-conf.com.ua” ®
©2025 MDPC Publishing ®
©2025 Authors of the articles

SOCIOLOGICAL SCIENCES	
71.	<i>Талько С. С., Гетманська М. О., Циганенко-Дзюбенко І. Ю.</i> ПСИХОЛОГІЧНІ ШЛЯХИ САМОРЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ МАРГІНАЛІЗАЦІЇ 364
ART	
72.	<i>Чеботова Я. В., Олешко В. В.</i> UX/UI-ДИЗАЙН ЗАСТОСУНКІВ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ: ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ЗРУЧНОГО ЦИФРОВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ КОРИСТУВАЧА 370
73.	<i>Чеботова Я. В., Олешко В. В.</i> ПРИНЦИПИ МІНІМАЛІЗМУ В UX/UI-ДИЗАЙНІ ЗАСТОСУНКІВ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ 378
CULTUROLOGY	
74.	<i>Dihlyar N. M., Bolyukh M. F., Chekalina N. I.</i> ANALYTICAL REVIEW OF THE ORIGINS OF THE PORTRAIT GENRE IN EUROPE 384
POLITICAL SCIENCES	
75.	<i>Шевченко Н. І., Савченко Д. М.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 388
76.	<i>Шейбум Д. В.</i> СЕПАРАТИЗМ, ЕКСТРЕМІЗМ І ТЕРОРИЗМ, ЯК ЗАГРОЗИ ДЕРЖАВНОСТІ 392
PHILOLOGICAL SCIENCES	
77.	<i>Hladkoskok L. H., Hladkoskok V. O.</i> FUNCTIONAL ASPECTS OF ENGLISH MEDICAL TERMINOLOGY IN PROFESSIONAL DISCOURSE 396
78.	<i>Korolyova N. L.</i> TITLE AND ADDRESS: MILORDI / MILADY – CULTURAL SELF- IDENTIFICATION OF A NATION 401
79.	<i>Велика А. М., Назленко І. І.</i> ІНТЕРАКТИВНІ ПІДХОДИ У ПРОЦЕСІ ВИВЧЕННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ 404
80.	<i>Герасімова О. М.</i> LINGUISTIC AND SOCIO-CULTURAL FEATURES OF INTERNET SLANG 409
81.	<i>Мацюк О. О.</i> МОРФОЛОГІЧНА ОРГАНІЗАЦІЯ РЕКЛАМНОГО ТЕКСТУ 414
82.	<i>Талоха О. І.</i> ПОНЯТТЯ АВТОРСЬКОЇ АТРИБУЦІЇ ТЕКСТУ, ЛІНГВІСТИЧНІ ПАРАМЕТРИ ТА МЕТОДИ ВСТАНОВЛЕННЯ АВТОРА ТЕКСТУ 421

POLITICAL SCIENCES

УДК 351/354

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Шевченко Наталія Іванівна,

к.н.держ.упр., доцент

Савченко Данило Михайлович,

здобувач II (магістерського) рівня вищої освіти

Університет митної справи та фінансів

м. Дніпро, Україна

Вступ. У сучасних умовах розвитку публічного управління адміністративний контроль посідає ключове місце серед інструментів забезпечення законності, підзвітності та ефективності діяльності органів державної влади. У країнах з усталеними демократичними інститутами адміністративний контроль давно перестав бути виключно формальним механізмом перевірки дотримання норм і процедур. Натомість він трансформувався у багаторівневу систему управлінського впливу, спрямовану на досягнення результатів, попередження порушень і підвищення довіри до публічної влади. Особливу увагу приділяють поєднанню внутрішнього та зовнішнього контролю, розвитку ризик-орієнтованих підходів, а також використанню цифрових інструментів моніторингу та оцінювання.

Для України, яка перебуває у стані трансформації системи державного управління та державної служби, вивчення зарубіжного досвіду організації адміністративного контролю є особливо актуальним. Аналіз практик країн Європейського Союзу, Північної Америки та окремих азійських держав дає змогу виявити ефективні моделі контролю, що можуть бути адаптовані до національних умов з урахуванням інституційних та правових особливостей.

Ціль роботи полягає у узагальненні та аналізі зарубіжного досвіду організації адміністративного контролю в системі публічного управління, а також визначенні ключових підходів і механізмів, які забезпечують підвищення ефективності діяльності органів державної влади та можуть бути використані в процесі реформування публічного управління в Україні.

Матеріали та методи. Методологічну основу дослідження становлять концепції публічного управління, теорія адміністративного контролю, а також наукові підходи до оцінювання ефективності державної служби. У роботі використано праці зарубіжних і вітчизняних учених, нормативно-правові акти Європейського Союзу, рекомендації міжнародних організацій (OECD, SIGMA), а також аналітичні матеріали органів державного контролю окремих країн.

У процесі дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: аналіз і синтез – для узагальнення наукових підходів до адміністративного контролю; порівняльний метод – для зіставлення моделей адміністративного контролю в різних країнах; системний підхід – для розгляду контролю як елементу цілісної системи публічного управління; структурно-функціональний аналіз – для визначення ролі контрольних органів у забезпеченні ефективності державної служби.

Результати та обговорення. Формами контролю, які використовуються в системі державної служби, є перевірка, моніторинг, інспекції, атестації, аудит. Застосування електронних систем нагляду та аналітичної обробки даних є сучасним різновидом контролю, що ґрунтується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема цифрових реєстрів, аналітичних платформ, програмних засобів моніторингу та систем електронного документообігу. Такі інструменти забезпечують можливість здійснення контролю в режимі реального часу, сприяють автоматизованому виявленню ризиків і зменшенню впливу людського чинника під час оцінювання діяльності посадових осіб. Різноманітність форм і засобів такого контролю підвищує його гнучкість та адаптивність до характеру завдань і рівня ризиків у функціонуванні органів державної влади.

На відміну від українського підходу, доктрина і законодавство європейських країн використовує поняття «адміністративний контроль» у протилежному значенні – як контроль за публічною адміністрацією, а не навпаки, – як здійснюваний адміністрацією контроль за суспільством та окремими його представниками. У Польщі – це «kontrola administracji», в Німеччині – «Verwaltungs Kontrolle», у Франції – «Contrôle Administratif». При цьому адміністративний контроль, тобто контроль за адміністрацією, поділяється на два різновиди – внутрішній і зовнішній. Внутрішній контроль проводиться самими адміністративними органами, а зовнішній – іншими інституціями держави і особами, у тому числі парламентом, президентом, прокуратурою або адміністративним судом на підставі позовів (звернень) громадян. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що в більшості розвинених країн адміністративний контроль розглядається як невід’ємна складова управлінського циклу та важливий інструмент стратегічного управління. У державах Європейського Союзу поширено модель, за якої контроль поєднує правову, управлінську та оцінну функції. Особливу увагу приділяють внутрішньому адміністративному контролю, який інтегрується в діяльність кожного органу влади та орієнтується не лише на дотримання законодавства, а й на досягнення поставлених цілей.

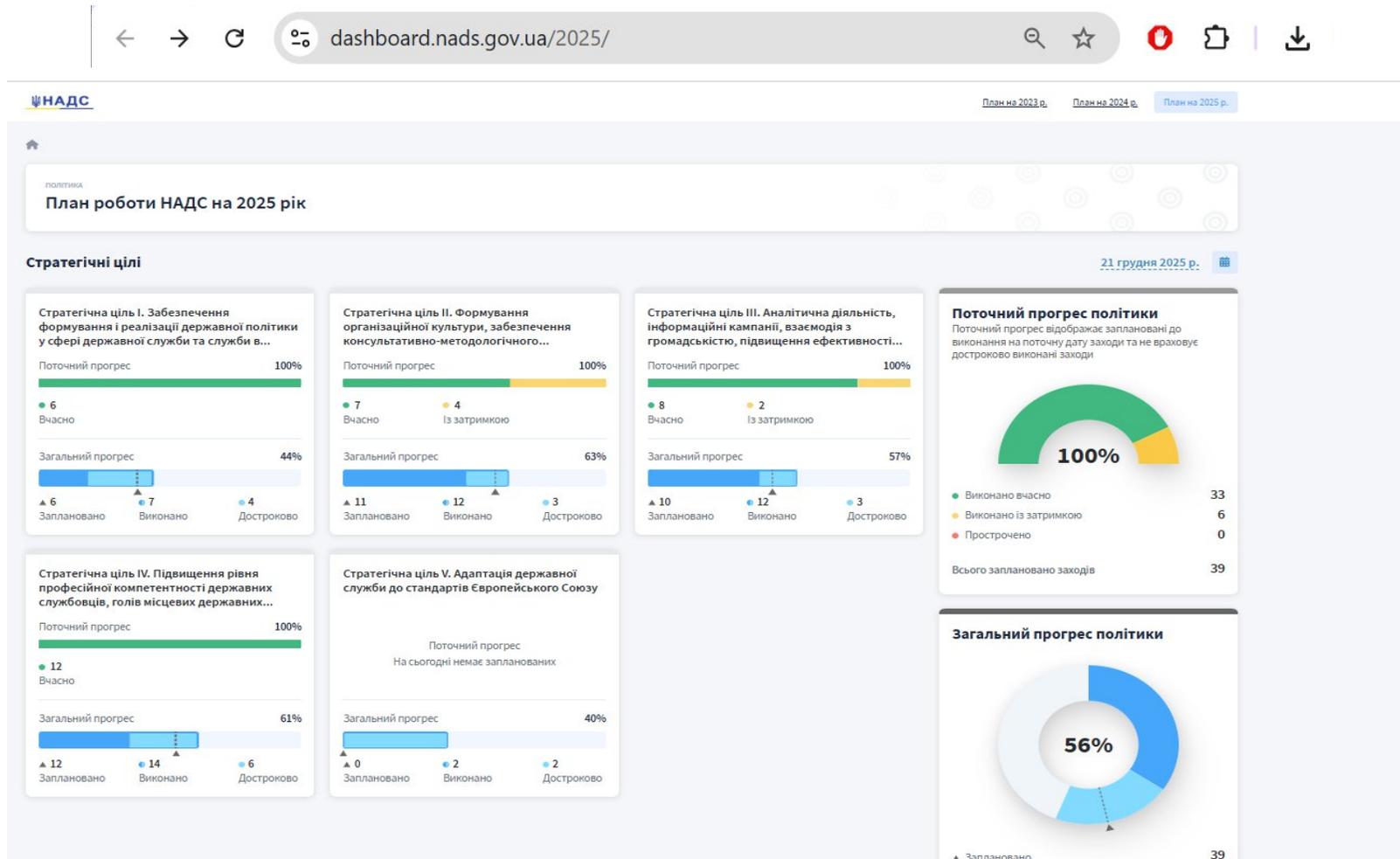
У країнах Північної Європи (Швеція, Фінляндія, Данія) адміністративний контроль базується на принципах високої довіри до державних службовців, прозорості та персональної відповідальності. Контрольні механізми мають превентивний характер і спрямовані на запобігання порушенням шляхом чіткої регламентації повноважень та розвитку етичних стандартів публічної служби.

У Франції та Німеччині адміністративний контроль поєднується з потужною системою зовнішнього нагляду та судового контролю. При цьому дедалі більше значення надається оцінюванню ефективності управлінських рішень, використанню показників результативності та аудиту діяльності органів влади. Такий підхід сприяє підвищенню якості публічних послуг і раціональному використанню бюджетних ресурсів.

Англосаксонська модель (Велика Британія, Канада) характеризується орієнтацією на управління за результатами. Адміністративний контроль тут тісно пов'язаний із системами стратегічного планування, оцінювання діяльності державних службовців та публічної звітності. Значну роль відіграють незалежні інспекційні та наглядові органи, а також цифрові платформи відкритих даних, що забезпечують громадський контроль. Особливої уваги заслуговує досвід впровадження цифрових інструментів адміністративного контролю. У багатьох країнах використовується електронний моніторинг виконання управлінських рішень, автоматизований аналіз ризиків, системи управлінської аналітики. Це дозволяє не лише скоротити адміністративні витрати, а й підвищити оперативність та об'єктивність контрольних процедур.

Порівняльний аналіз показує, що спільною рисою успішних моделей адміністративного контролю є їх орієнтація на попередження порушень, а не лише на фіксацію фактів недотримання вимог. Контроль дедалі частіше виступає як інструмент підтримки управлінських рішень і підвищення організаційної спроможності публічної влади.

Висновки. Узагальнення зарубіжного досвіду організації адміністративного контролю в публічному управлінні свідчить про його трансформацію від формально-наглядової функції до комплексного управлінського механізму, орієнтованого на результат, ефективність та суспільну довіру. Країни з розвиненими системами публічного управління активно поєднують внутрішній і зовнішній контроль, застосовують ризик-орієнтовані та цифрові підходи, інтегрують контроль у систему стратегічного управління. Для України врахування зарубіжних практик адміністративного контролю є важливим чинником модернізації державної служби. Адаптація кращих міжнародних підходів сприятиме підвищенню ефективності управлінських процесів, посиленню підзвітності органів влади та формуванню сучасної моделі публічного управління, орієнтованої на потреби суспільства та майбутній розвиток держави.



ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Міністерства фінансів України 26 серпня 2014 року № 836
(у редакції наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2018 року № 1209)

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ

Служба у справах дітей Дніпропетровської обласної державної адміністрації

(найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету)

Від 10.01.2025 № 10/149-Ц

ПАСПОРТ
бюджетної програми місцевого бюджету на 2025 рік

1.	0900000 <small>(код Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету)</small>	Служба у справах дітей Дніпропетровської обласної державної адміністрації <small>(найменування головного розпорядника коштів місцевого бюджету)</small>	23065864 <small>(код за ЄДРПОУ)</small>
2.	0910000 <small>(код Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету)</small>	Служба у справах дітей Дніпропетровської обласної державної адміністрації <small>(найменування відповідального виконавця)</small>	23065864 <small>(код за ЄДРПОУ)</small>
3.	0913112 <small>(код Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету)</small>	3112 <small>(код Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету)</small>	1040 <small>(код Функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету)</small>
		Заходи державної політики з питань дітей та їх соціального захисту <small>(найменування бюджетної програми згідно з Типовою програмною класифікацією видатків та кредитування місцевого бюджету)</small>	0410000000 <small>(код бюджету)</small>
4.	Обсяг бюджетних призначень/бюджетних асигнувань спеціального фонду <u>0,00</u> гривень.		гривень, у тому числі загального фонду <u>1 098 800,00</u> гривень та <u>1 098 800,00</u> гривень

5. Підстави для виконання бюджетної програми

- Закон України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування";
- Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 „Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів”(із змінами та доповненнями);
- Програма соціального захисту та підтримки дітей у Дніпропетровській області на 2021-2025 роки, затверджена рішенням обласної ради від 09.10.2020 № 645-25/VII (із змінами);
- Розпорядження начальника обласної військової адміністрації від 13.12.2023 № 1019/0/572-24 "Про обласний бюджет на 2025 рік"

6. Цілі державної політики, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми

№ з/п	Ціль державної політики
1	Реалізація державної політики з питань соціального захисту дітей

7. Мета бюджетної програми

Реалізація державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, поліпшення становища дітей, їх соціального захисту, сприяння фізичному, духовному та інтелектуальному розвитку, встановлення опіки та піклування над дітьми, їх усиновлення, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, патронатні сім'ї, забезпечення надання соціальних послуг дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, забезпечення соціально-правового захисту дітей

8. Завдання бюджетної програми

№ з/п	Завдання
1	Створення умов для забезпечення прав дітей, у тому числі тих, які виховуються в сім'ях, які неспроможні або не бажають виконувати виховні функції

9. Напрями використання бюджетних коштів

№ з/п	Напрями використання бюджетних коштів	гривень		
		Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
1	2	3	4	5
1	Проведення заходів з реалізації регіональної політики з питань дітей	1 098 800,00	0,00	1 098 800,00
	УСЬОГО	1 098 800,00	0,00	1 098 800,00

10. Перелік місцевих / регіональних програм, що виконуються у складі бюджетної програми

№ з/п	Найменування місцевої / регіональної програми	гривень		
		Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
1	2	3	4	5
1	Програма соціального захисту та підтримки дітей у Дніпропетровській області на 2021-2025 роки	1 098 800,00	0,00	1 098 800,00
	Усього	1 098 800,00	0,00	1 098 800,00

11. Результативні показники бюджетної програми

№ з/п	Показники	Одиниця виміру	Джерело інформації	гривень		
				Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього
1	2	3	4	5	6	7
	продукту					
	кількість регіональних заходів державної політики з питань дітей	од.	Календарний план виконання "Програми соціального захисту та підтримки дітей у Дніпропетровській області"	5,00	0,00	5,00
	кількість учасників регіональних заходів державної політики з питань дітей	осіб	Календарний план виконання "Програми соціального захисту та підтримки дітей у Дніпропетровській області"	1 643,00	0,00	1 643,00
	кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштованих у прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу	осіб	Інформація місцевих служб у справах дітей	220,00	0,00	220,00
	ефективності					
	середні витрати на забезпечення участі у регіональних заходах державної політики з питань дітей одного учасника	грн.	розрахунок	669,00	0,00	669,00
	середні витрати на проведення одного регіонального заходу державної політики з питань дітей	грн.	розрахунок	219 760,00	0,00	219 760,00
	якості					
	динаміка дітей, охоплених регіональними заходами державної політики з питань дітей, порівняно з минулим роком	відс.	Розрахунок	100,00	0,00	100,00
	динаміка кількості безпритульних та бездоглядних дітей у регіоні порівняно з минулим роком	відс.	розрахунок	78,00	0,00	78,00

питома вага дітей, охоплених заходами, до кількості дітей, що перебувають на обліку служб у справах дітей	відс.	19,87	0,00	19,87
---	-------	-------	------	-------

Начальник служби

ПОГОДЖЕНО:

Департамент фінансів Дніпропетровської обласної державної адміністрації
(Нова місцевий фінансово-бюджетний)



Олена Гуржій
(підпис)

Олена ГУРЖІЙ

(Власне ім'я, прізвище)

Тетяна Шебеко
(підпис)

Тетяна ШЕБЕКО

(Власне ім'я, прізвище)

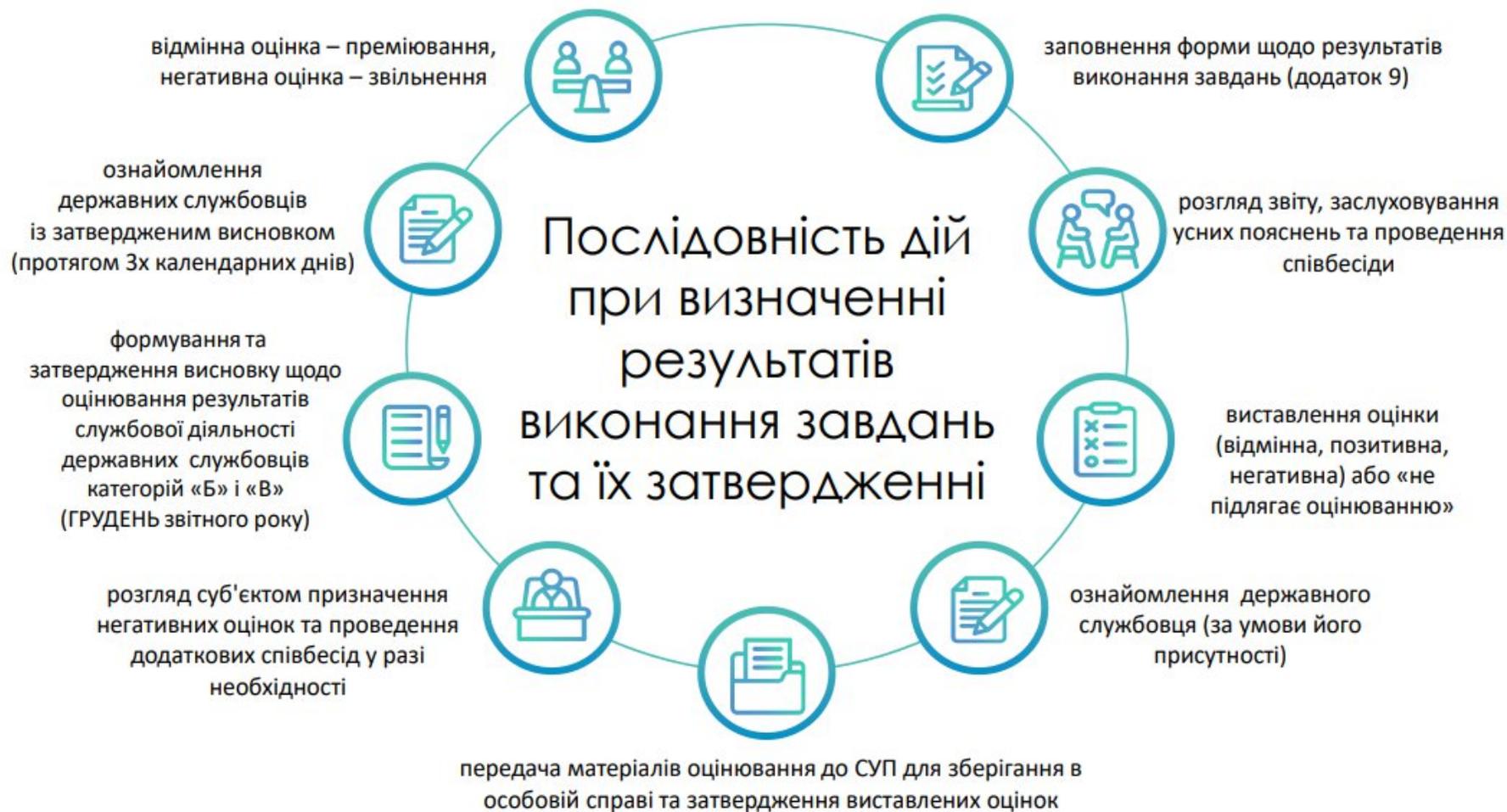


Рис. Послідовність дій при визначенні результатів виконання завдань та їх затвердженні