

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

КУБАЙ Олександр Володимирович

Реалізація функції контролю в публічній організації. / Implementation of the control function in a public organization

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21
О. В. Кубай

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, Т. М. Попович

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"15" листопада 2022 р.

Завідувач кафедри
М. М. Шкільняк М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ	6
1.1. Сутність та роль контролю як функції управління в публічній організації	6
1.2. Організація системи контролю в публічній організації та етапи його здійснення	14
Висновки до розділу 1.	22
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В ДОСЛІДЖУВАНІЙ ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ	24
2.1. Аналіз функціонального забезпечення реалізації контрольної функції в досліджуваній публічній організації	24
2.2. Аналіз процесу організації внутрішнього контролю в публічній організації	32
2.3. Оцінка ефективності реалізації контрольної функції в досліджуваній публічній організації	38
Висновки до розділу 2	45
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ	47
3.1. Побудова раціональної системи контролю в публічній організації	47
3.2. Реалізація функції контролю за виконанням рішень та підтримки виконавчої дисципліни в публічній організації	55
Висновки до розділу 3	61
ВИСНОВКИ	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективність роботи державних органів значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів України, актів і доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, інших управлінських рішень, а також від організації їх виконання, високої виконавчої дисципліни. Контроль є фундаментальним елементом процесу управління. Ні процеси планування, ні створення організаційних структур, ні мотивацію не можна розглядати окремо від контролю. Майже всі ці процеси є невід'ємними частинами загальної системи контролю в кожному структурному підрозділі. Найважливіше завдання контролю – попереджати можливі упущення і помилки, «спонукати» посадових осіб до добросовісного виконання службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи.

В умовах налагодженої співпраці усіх ланок виконавчих органів державної влади контроль перетворюється на дієвий важіль у системі державного управління, що охоплює всі ланки управління: від постановки цілей та прийняття управлінських рішень до аналізу їх виконання та коригування.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Значну увагу питанням реалізації контрольної функції органу влади та організації контролю приділялося працях: Белан В., Васиної А.Ю., Желюк Т.Л., Кохан С., Кульчій І. О., Легейди О.В., Нижник Н., Малиновського В. Я., Маматової Т., Мельник А.Ф., Меха Ю. В., Машкової О., Мостового Г. І., Оболенського О.Ю., Одінцової Г., Пісьмаченка Л.М., Писаренка В., Попович Т.М., Снітчук М., Степаненко С., Чопенко А., Шкільняка М.М. та інш. Водночас відсутні глибокі наукові розробки механізму практичного (виконавчого) контролю, які б враховували специфіку роботи в органі влади за всіма її напрямками.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення існуючої системи контролю виконавчої дисципліни в органі влади.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження є система контролю за виконавською дисципліною в Тернопільській районній державній адміністрації.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є форми і методи контролю за підтримкою виконавської дисципліни в районній держадміністрації.

«Актуальні проблеми вітчизняної економіки, підприємництва та управління на сучасному етапі» (Тернопіль, ТНЕУ, 2019). Результати досліджень опубліковані у збірниках матеріалів конференцій.

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Робота викладена на 78 сторінках машинописного тексту, містить 7 таблиць, 12 рисунок, список використаних джерел містить 65 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАВЧОЮ ДИСЦИПЛІНОЮ В ОРГАНІ ВЛАДИ

1.1. Необхідність та завдання контролю за виконавчою дисципліною, як елементу управління органом влади

Вагомою функцією у системі управління будь якої організації і одним із важливих та необхідних елементів управлінської діяльності є контроль. За своєю природою контроль поєднує процес прийняття управлінського рішення з його реалізацією, через механізми контролю забезпечується принцип зворотного зв'язку в системі управління, контроль дає можливість своєчасного втручання у ситуації, які порушують загальну логіку перебігу подій, та здійснювати необхідне корегування управлінського впливу, запобігаючи тим самим виникненню негативних наслідків непередбачуваних дій.

Водночас, відстежуючи реальний стан виконання управлінських завдань, можна спрогнозувати перспективи подальшого розвитку управлінського процесу та досягнення бажаного (або встановленого) результату роботи. Саме цим пояснюється значна увага багатьох фахівців та науковців до проблем побудови дієвої системи контролю в організації та підвищення ефективності здійснюваних контрольних заходів.

Отже, зважаючи на реалії сучасності, необхідність реалізації контрольних функцій керівництвом обґрунтовується наступними аргументами:

по-перше, наявність фактору невизначеності впливу зовнішнього середовища та його динамічність і мінливість;

по-друге, можливість прийняття помилкових управлінських рішень через недостовірну інформацію, та порушення процедур їх вироблення, де за допомогою контролю такі рішення корегувалися і уточнювалися;

по-третє, необхідність запобігання виникненню кризових (ризикових) ситуацій, коли ефективний контроль дозволить виявити їх ознаки, встановити причини їх виникнення та дозволить застосувати коригувальні дії з метою запобігання погіршенню ситуації;

по-четверте, вироблення пріоритетних напрямів діяльності організації, тобто акцент на тих аспектах діяльності, які сприятимуть успіху та стабільності.

Загалом, призначення контролю полягає у «безперервному спостереженні за процесами й об'єктами, якими управляють, їх дослідженні, вимірюванні та порівнянні. На основі його даних здійснюється коригування прийнятих рішень, планів, норм і нормативів. Завдяки внутрішньому контролю, можливе оперативне усунення негативного впливу так званих ситуативних негараздів» [підвищ]. Такі порогові ситуації можуть виникати при зміні структури виробництва або технології діяльності, реорганізаційних процесів, трансформації діяльності як загалом, так за окремими її складовими.

У процесі контролю керівництвом встановлюється:

ступінь досягнення визначеної мети чи цілі діяльності (досягнута чи не досягнута);

певна оцінка рівня досягнення: досягнуто повністю, частково або не виконано взагалі;

причини невиконання (встановлюються обставини та фактори, які впливали на процес виконання завдання);

якій частині невиконання завдання залежало від виконавців, а в якій - від правильності та обґрунтованості прийнятого управлінського рішення.

Якщо ж мета була досягнута, то варто з'ясувати, чи процес її досягнення був найбільш оптимальним з точки зору залучених ресурсів, чи відповідали засоби її досягнення вимогам діючого законодавства.

На переконання науковців, контроль має відігравати не лише фіксуючу роль, а й виконувати певну регулятивну функцію. Її значимість у системі

управління має поєднуватися з іншими формами та елементами управління, забезпечуючи їх взаємозв'язок та взаємодоповнення.

Водночас контроль є процесом, «за допомогою якого керівництво організації визначає, чи правильні їх рішення і чи не потребують вони коригування, тобто змін у ту чи іншу сторону. Процес контролю – це послідовність дій, яка складається із встановлення стандартів, виміру фактично досягнутих результатів і проведення корегування у випадках суттєвого відхилення досягнутих результатів від попередньо встановлених стандартів» [25].

Варто зазначити, що на сьогодні не в повній мірі розкритий процес реалізації контрольної функції в публічному управлінні з точки зору забезпечення системного підходу та як механізму вирішення вже існуючих проблем, що можуть виникнути у майбутньому. Для цього необхідно, передусім, уточнити зміст власне процесу управління, розробити модель, яка б наочно відображала сутність контрольної функції управління по відношенню до інших функцій, розмежувати підфункції процесу контролювання. Зазначене дозволить у майбутньому виявити відсутні елементи механізму контролю.

Авторські позиції щодо тлумачення змісту і процесу контролю не завжди збігаються. У наукових джерелах існує два підходи до його визначення: у вузькому та широкому смислах.

Зокрема, як вузьке розуміння, контроль вважається властивістю системи менеджменту, що дозволяє виявити проблеми в розвитку контрольованого об'єкта та скорегувати діяльність ще до того, коли ці проблеми спричинять кризу. Таке визначення варто розглядати як вимогу до владно-вибудованої системи контролю та інструментів його застосування щодо об'єкта впливу, у т.ч. й щодо процесу виконання прийнятих рішень, управління процесами, виконавчої дисципліни та витрачання ресурсів.

Серед інших найбільш цитованих підходів до визначення контрольної функцій управління публічною адміністрацією можемо навести такі:

контроль є функцію державного управління, завдання якого полягає у «спостереженні за діяльністю суб'єкта і перевірці її відповідності до прийнятих управлінських рішень, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів» [9];

контроль, як інструмент державного управління, дозволяє виявляти помилки та недоліки в управлінській діяльності, вишукувати нові резерви та можливості підвищення її ефективності [5].

сутність контролю полягає у забезпеченні ефективної діяльності державних службовців та органів влади шляхом своєчасного виявлення відхилень у їх функціонуванні, вироблення заходів щодо їх усунення та профілактики можливих порушень процесів діяльності [30].

У ширшому значенні автори [Н. Нижник та І. Якушик] трактують контроль як багатоаспектне системне явище, яке необхідно розглядати у трьох основних аспектах, а саме,

«контроль як системна та конструктивна діяльність відповідальних органів управління, функцій управління, тобто контролю як діяльності;

контроль як завершальний крок у процесі управління, серцевиною якого є механізм зворотного зв'язку;

контроль як складова частина процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, яка бере участь у цьому процесі на всіх його етапах від його початку до кінця» [32].

Якщо узагальнити наведені вище визначення, то під контролем в публічній організації варто розуміти систему заходів, що спрямовуються на забезпечення «чіткого та своєчасного виконання функціональних завдань, що визначені нормативними документами (положеннями, інструкціями, регламентами, порядком тощо)» [32.]

Метою контролювання в публічних організаціях є сприяння правильному та своєчасному виконанню прийнятих рішень, доручень

вищестоящих органів управління, своєчасне задоволення інформаційних потреб зовнішніх користувачів, забезпечення отримання інформації, необхідної для оцінки діяльності підрозділів і виконавців, стимулювання виконавської дисципліни.

Завданнями контролю в публічній організації є:

постійний нагляд і коригування різноманітних управлінських заходів;
порівняння фактичного стану і порядку виконання завдань з встановленими правилами та порядком;

своєчасне виявлення та попередження помилок і недоліків у процесі виконання функцій управління;

пошук нових можливостей та ресурсів.

Ключовим аспектом в розумінні контролю в публічній організації є створення передумов, в яких така організація буде діяти відповідно до власних повноважень та забезпечувати виконання покладених на неї обов'язків [25 ; 29]. Контроль в даному сенсі має бути орієнтований на своєчасність виконуваних завдань та поєднання об'єктивної інформації про фактичний перебіг процесу виконання, його завершеність та відповідність отриманого результату запланованому (очікуваному).

У публічних організаціях функція контролю може здійснюватися до різних об'єктів функціональної діяльності, передусім щодо: цілей управління, стратегічних орієнтирів розвитку, показників діяльності, функцій та завдань, параметрів ефективної діяльності, роботи структурних підрозділів; виконавської та трудової дисципліни; процесу прийняття та реалізації управлінських рішень; контрольних документів тощо (рис. 1.1).

Зокрема, контроль за виконанням управлінських рішень полягає у перевірці доцільності його прийняття, перевірці своєчасності доведення до виконавців завдань щодо виконання управлінського рішення та дотримання термінів виконання, а на завершальному етапі – контролювання за виконанням управлінського рішення та порівняння передбачуваного ефекту від реалізації управлінських рішень і досягнутого ефекту. Контроль

управлінських рішень матиме значення лише тоді, коли його перевірки підлягатимуть усі їх види [22].



Рис. 1.1. Об'єкти контролю в публічній організації

Примітка. Узагальнено автором

Використанню контролю при прийнятті таких рішень може сприяти проведення моніторингу (спостереження) за процесом їх виконання та досягненням запланованих параметрів.

Особливим об'єктом контролю в організаціях публічного сектору є стан виконавської дисципліни. Якщо в звичайній діяльності, під виконавською дисципліною розуміється своєчасне і якісне виконання працівником поставлених завдань в означені терміни і з досягненням встановленого результату, то в сфері публічних організацій вона характеризує процес «виконання наказів, розпоряджень, розпоряджень керівника, що забезпечується певним рівнем кваліфікації, досвіду, творчості та ініціативи виконавців» [17]. У загальному розумінні дисциплінованість пов'язана з діяльністю кожного працівника, яка відображає вимоги суспільства до його

професійних навичок і компетенцій і суспільну оцінку поведінки з точки зору її відповідності інтересам суспільства, законності, етичності та правової культури. Окрім виконавчої дисципліни, контролю в публічній організації підлягають також

службова дисципліна (що є процесом виконання службовцем встановлених законодавчими нормами вимог до рівня компетентності і закріплених посадовою інструкцією функціональних повноважень);

трудова дисципліна (як обов'язкова умова дотримання персоналом правил трудового розпорядку та службового порядку організації роботи, встановленого графіка роботи та дотримання встановлених правил і норм поведінки);

фінансова дисципліна (спрямована на дотримання бюджетної, фінансової та податкової дисципліни, інших нормативів);

технологічна дисципліна (зорієнтована на дотримання встановленого порядку виконання функціональних обов'язків та завдань, розроблення нормативних документів, проведення нарад, засідань та обговорень, вироблених процедур та алгоритмів прийняття управлінських рішень тощо [21].

Для забезпечення ефективності реалізації контрольної функції, такий контроль має здійснюватися на науково обґрунтованих принципах і вимогах. Їх перелік і зміст наведений на рис. 1.2. Особливе значення в цьому переліку належить принципу персональної відповідальності керівництва за організацію роботи та стан виконання закріплених за виконавцями завдань. Керівник несе повну відповідальність не тільки за свою діяльність, а й за роботу своїх працівників та за стан справ у підрозділі , який він очолює.

Безпосередньо власне сам контрольний процес в публічній організації здійснюється шляхом використання таких його форм, як: перевірки; планові і позапланові обстеження, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і

комплексність	<ul style="list-style-type: none"> • контроль має охоплювати всі сфери діяльності організації
-систематичність	<ul style="list-style-type: none"> • встановлення чіткої періодичності, проміжних процедур перевірки ефективної реалізації
відкритість та прозорість	<ul style="list-style-type: none"> • форми та методи контролю мають бути зрозумілими виконавцям, результати проміжного та підсумкового контролю мають бути їм надані
оперативність	<ul style="list-style-type: none"> • швидке проведення контрольних дій за наявності виявлених відхилень, попередження порушень та усунення їх причин
превентивність	<ul style="list-style-type: none"> • можливість раннього попередження небажаних ситуацій і попередження їх виникнення та відхилень у результатах роботи
персональна відповідальність керівника	<ul style="list-style-type: none"> • Керівник несе відповідальність не тільки за свою діяльність, а й за роботу своїх підлеглих та за стан справ у керованому підрозділі
об'єктивність	<ul style="list-style-type: none"> • контроль ґрунтується на отриманих реальних даних і виключає суб'єктивні оцінки
гласність	<ul style="list-style-type: none"> • доведення результатів контролю до відома зацікавлених у результаті контролю осіб

Рис. 1.2. Базові принципи реалізації контрольної функції в публічній організації [8]

В діючій практиці контролювання використовуються різні за типом і характеристикою види контролю. Залежно від завдань, які він виконує, контроль поділяється за такими ознаками:

1) залежно від характеру організаційних зв'язків між контролюючим суб'єктом і контрольованим об'єктом, вирізняють внутрішній і зовнішній контроль. «Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, які здійснюють контроль та суб'єктів чия діяльність перевіряється. Внутрішній контроль здійснюється самими органами публічної адміністрації і відіграє важливу роль у зміцненні законності виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості і порядку в сфері публічного управління» [8]. До об'єктів такого контролю в публічній організації можна віднести : стан реалізації прав та свобод

громадян; процес надання публічних послуг; «відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу їх повноважень; дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства» [8].

Здійснення зовнішнього контролю забезпечується як з боку органу влади у виді парламентського і судового контролю, так і з боку громадськості – громадського контролю.

2. Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, він поділяється на:

попередній, метою якого є недопущення прийняття незаконних рішень;
поточний (або оперативний) – спрямовується на перевірку виконання наданих органу владних повноважень та поставлених завдань, а також стан виконання ними своїх же функцій;

наступний, стосується перевірки раніше прийнятих рішень та стану їх виконання;

3. Залежно від призначення, контроль буває: загальний (охоплює усі сторони діяльності організації; та цільовий, зорієнтований на окремий напрям роботи.

4. За ступенем втручання у оперативну діяльність з працівника або організації загалом, розрізняють прямий і непрямий контроль;

5. З точки зору тимчасовості здійснення контролю у сфері виконання рішень важливими є поточний та підсумковий контроль. Метою поточного (постійного) контролювання є забезпечення відповідного стану громадського порядку. Його проведення дозволяє отримати зворотний зв'язок, який є своєрідним посилом інформації і спричиняє впровадження відповідних рішень. «Цей контроль має вплив, суть якого полягає в можливості оцінити стан справ, виявити відхилення від очікуваного проміжного результату реалізації прийнятих рішень і оцінити виконавську дисципліну» [27]. Метою підсумкового контролю є можливість порівняти тримані результати із запланованими та перевірка виконання контрольними органами прийнятих

рішень. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоча проводиться суттєвому проміжку часу між настанням події та її наслідками [8]. У цьому випадку необхідно пояснити ситуацію, яка фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Необхідно враховувати майбутні ситуації, з якими зіткнеться публічна організація.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження, можемо зробити висновок, що особливістю контролю та контрольної функції є те, що він сприяє підвищенню ефективності діяльності. Для забезпечення ефективного контролю він має насамперед:

- бути орієнтованим на кінцевий результат, або на досягнення мети управління, поставленої керівником,

- бути постійним і регулярним;

- наданий зворотний зв'язок (отримання інформації від виконавців), чітке ставлення до виконавців (максимальне виключення будь-якого паралельного методу оцінки діяльності, впровадження ефективного стимулювання виконавської дисципліни).

1.2. Організація системи контролю в публічній організації та етапи його здійснення

Функція контролю у системі менеджменту вважається найбільш самостійною, має власні процедури та методичний інструментарій її реалізації. Контроль є процес, за допомогою якого керівник визначає, чи прийняті управлінські рішення є правильними і чи не потребують вони певного коригування у зв'язку зі змінами внутрішнього і зовнішнього середовища діяльності публічної організації та рішень, що приймаються вищестоящими управлінськими органами.

Виходячи з досліджень науковців, процес контролю можна розуміти як послідовність дій, що передбачає

установлення певних критеріїв діяльності (вимог, норм, правил, показників),

вимірювання фактично отриманих результатів та

виконання коригувальних дій у випадках значного відхилення отриманих результатів від раніше встановлених значень.

Тобто, виходячи з наведеного визначення, процес організування контролю включає три основні компоненти: 1) вимірювання реальних процесів виконання завдань працівниками; 2) порівняння результатів, отриманих від фактичного впровадження, із заздалегідь встановленими вимогами або критеріями; 3) реакція на відхилення в процесі порівняння (корекція або модифікація параметрів оцінки результатів, усунення відхилень). Процес контролю за виконанням рішень у схематичному виді зображено на рис. 1.3

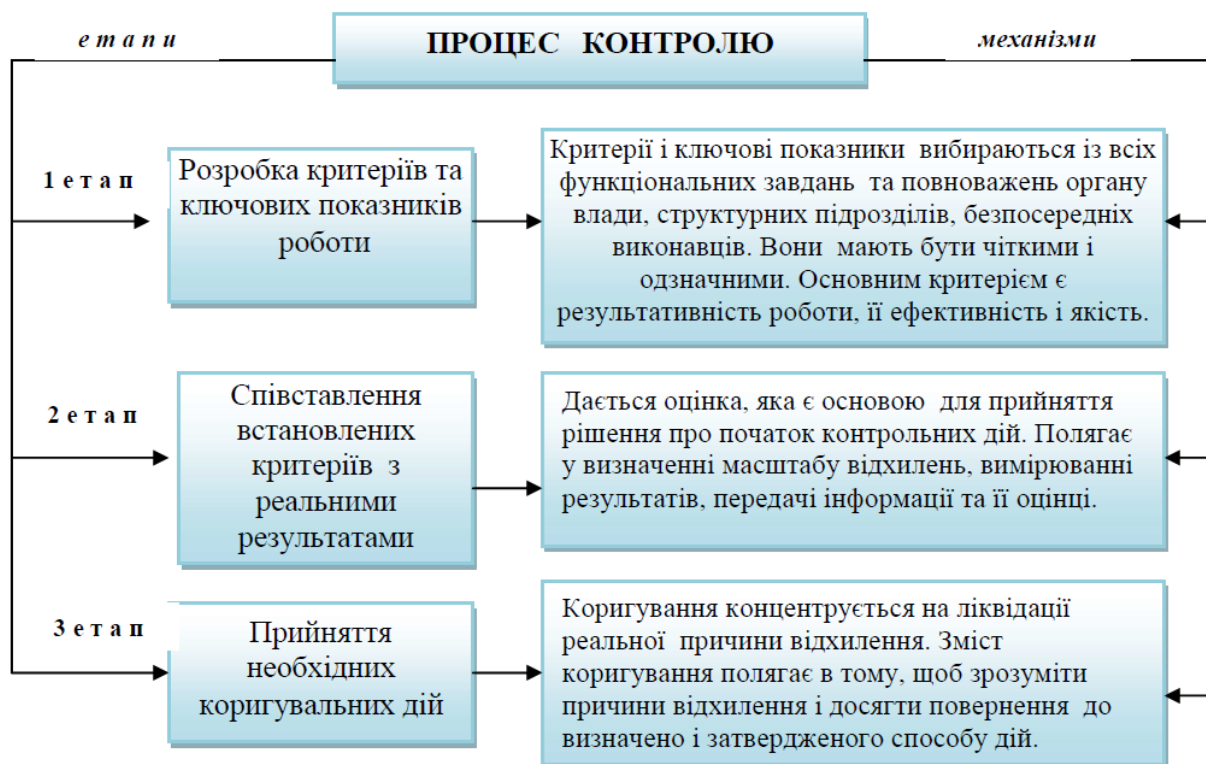


Рис. 1.3. Логіка процесу організування контролю в організації [32].

Методичну основу процесу контролю формують елементи, що взаємодіють між собою, забезпечуючи утворення єдиного цілого. Це по суті

система, до якої належать суб'єкт, об'єкт і засоби управління, взаємодіючи як єдине ціле у процесі визначення завдань, їх виконання, вимірювання, оцінки стану об'єкта управління та отриманих результатів, розробки заходів корекційного впливу.

Кожна система управління призначена для виконання не тільки інформаційних і вимірювальних функцій, а й функцій аналізу і корекції. Конструкція системи управління передбачає:

встановлення завдання для контролю (приміром, досягнення цілей через моніторинг стану об'єкта управління);

визначення об'єкта і суб'єкта контролю (тобто, хто і за якими параметрами буде контролюватись);

обрання типу управління (лінійне, функціональне, оперативне);

визначення засобів контролю (як оцінювати стан об'єкта контролю та як інформувати об'єкт контролю);

визначення межі відхилень, з огляду на які необхідно внести коригування;

визначення типових коригувальних дій, які можуть бути застосовані до об'єкта керування у разі виявлення відхилень від заданих параметрів.

Здійснення контрольної функції щодо реалізації Прийнятого рішення розпочинається опис виконання завдань контролю. При цьому важливо виділити три ознаки, які його характеризують:

1) характер обраного контролю (зовнішній) завдання контролю (загальне чи конкретне).

2) на основі характеристики завдань контролю виділяють такі його типи: лінійний, функціональний та операційний;

3) об'єкт контролю (ними можуть бути: основні характеристики процесу реалізації рішень та показники вимірювання результатів за кожним етапом; наявні ресурси для реалізації, передовсім, фінансові; розподіл повноважень та відповідальності за виконання; ключові показники

результативності впровадження управлінських заходів (кількісні, якісні, структурні, визначені в часі та просторі).

Для контролю за виконанням рішень та забезпечення належного рівня його виконання в органі влади найчастіше використовуються такі методичні засоби [42]:

перевіряється стан виконання контрольних документів, як надійшли від вищих органів управління;

перевіряється якість та повнота виконання функціональних завдань через вивчення та аналізу відповідної інформації щодо ефективності впроваджених заходів.

контроль та відстеження строків виконання всіх завдань, визначених документами;

аналізування та узагальнення інформації про стан виконання документів виконавцями;

постійний аналіз даних, що характеризують стан виконання завдань, зафіксованих у документах;

здійснення у комплексні та цільові періодичні перевірки організації та стану виконання документів безпосередньо в структурних підрозділах та на місцях;

перевірка стану виконавської дисципліни, через заслуховування звітів посадових осіб з організаційних питань виконання документів на засіданнях наглядової ради та нарадах з керівництвом органу;

постійний моніторинг та аналіз інформації про стан виконавської дисципліни.

Методичний інструментарій для проведення моніторингу стану виконавської дисципліни у процесі виконання завдань, визначених у контрольних документах, наведено на рис. 1.4.

Іншими формами контролю стану виконання рішень є:

«спостереження (наприклад, постійний контроль за процесом виконання управлінського рішення з моменту його прийняття до реалізації прийнятих заходів);



Рис. 1.4. Методи контролювання стану виконання документів

опитування (наприклад, одночасна навмисна перевірка стану справ, яка поєднує документальний аналіз з особистим вивченням стану справ на місці (інспекційне або тематичне);

експериментування (перевірка надійності розроблених заходів)» [10].

В практиці ууправління процес реалізації контрольної функції в може здснюватися у три етапи [12]:

1 етап - підготовчий, під час якого обирається об'єкт контролю; визначається об'єкт управління; встановлено спосіб контролю; вибираються уповноважені особи, які будуть проводити перевірку; складається план контролю;

2 етап - етап поточний, в тому числі: збір інформації; порівняння інформації, отриманої з різних джерел; інформація обробляється;

3 етап - підсумковий, який складається з: прийняття рішення за результатами перевірки; передати рішення адресату та, якщо це можливо, громадськості, правоохоронним органам тощо. ; надавати допомогу підконтрольній структурі для наведення порядку на об'єкті; перевірка виконання рішень, прийнятих за результатами контролю.

У цілому можна сказати, що процес контролю за станом виконавської дисципліни має бути зосереджений на аналізі причин несвоєчасного або неякісного виконання поставлених завдань та розробці дієвих пропозицій щодо їх усунення.

Значення внутрішнього контролю визначаються трьома ієрархічними рівнями суб'єктів внутрішнього контролю, у зв'язку з чим принципи організації внутрішнього контролю розроблено та згруповано за такими рекомендаціями: загальні (дійсні для всіх ієрархічних рівнів внутрішнього контролю); часткові (існування яких визначається особливостями кожного з цих ієрархічних рівнів). Серед загальних принципів організації внутрішнього контролю варто відзначити: спрямованість контролю на цілі розвитку; внутрішня ротація суб'єктів контролю; матеріальне стимулювання виявлення суттєвих або систематичних відхилень (порушень) та деякі інші. Що стосується часткових принципів її організації, то найбільш істотним є організаційна відокремленість; розподіл функціональних обов'язків на основі конфлікту інтересів; групування об'єктів управління для агентів у несуміжному підрозділі.

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В ДОСЛІДЖУВАНІЙ ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ

2.1. Аналіз функціонального забезпечення реалізації контрольної функції в досліджуваній публічній організації

Аналіз діючої практики здійснення контролю нами проводився на базі Тернопільської міської ради, і зокрема, управління стратегічним розвитком міста.

Проведені аналітичні оцінки реалізації контрольної функції діяльності Тернопільської міської ради (ТМР) дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення.

ТМР та всі її посадові особи відповідно до законодавчих норм «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Права і свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [6]. З огляду на це, правомірність роботи ТМР є своєрідним стрижнем законності в державі. В період нестабільності та реформування суспільних відносин принцип законності відіграє особливу роль, забезпечуючи високу організованість та скоординованість роботи та підвищуючи дисциплінованість посадових осіб.

Відповідно, забезпечення законності діяльності органу місцевого самоврядування потребує зміцнення її гарантій, які є певними умовами, засобами та факторами, що забезпечують її.

Такі гарантії умовно можна поділити на загальні і спеціальні. До загальних гарантій відносять «об'єктивні умови суспільного розвитку, в яких здійснюється правове регулювання» [22], які характеризують: політичні, економічні та ідеологічні умови розвитку.

Спеціальні гарантії характеризують стан законодавства, його стабільність та відповідність умовам суспільних відносин, а також юридичну

відповідальність, доступність і якість правосуддя, ефективність контролю тощо.

Узагальнення характеристик гарантій законності діяльності ТМР наведена на рис. 2.1

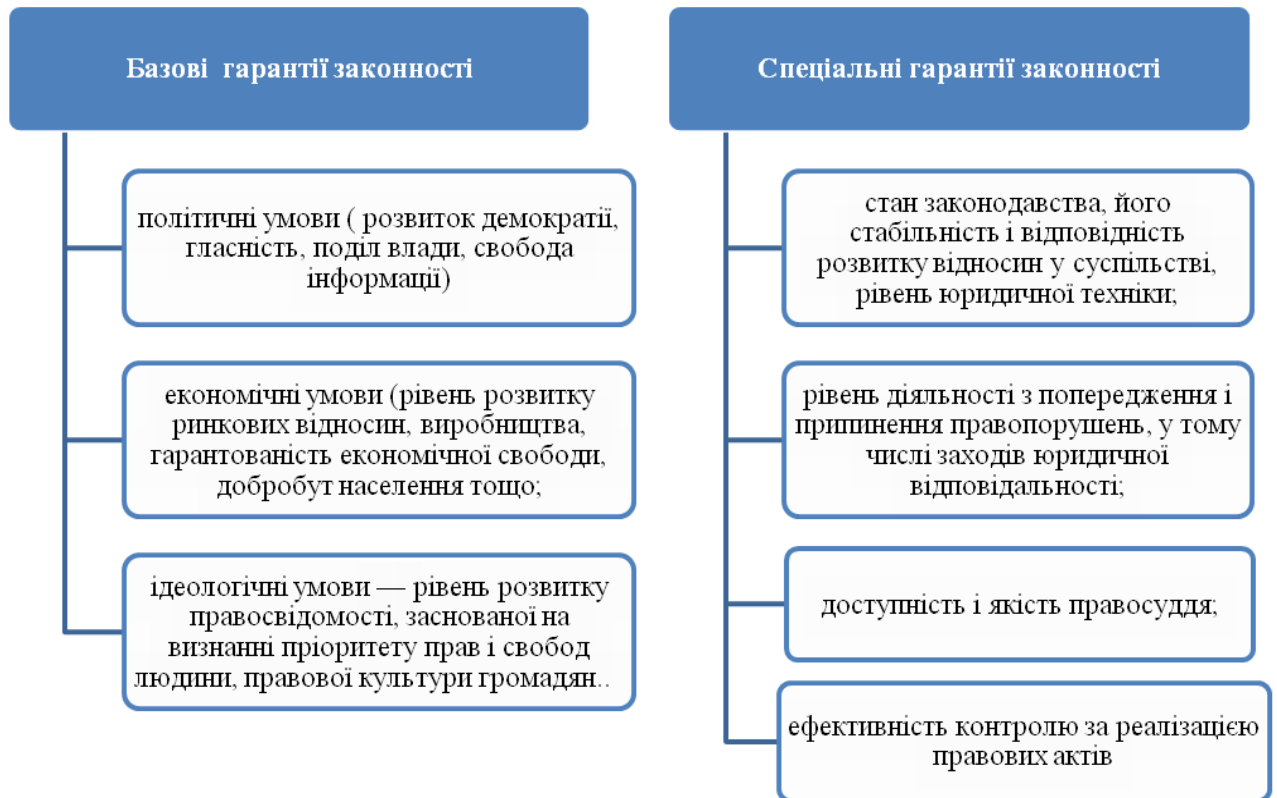


Рис. 2.1. Базові та спеціальні гарантії законності в Тернопільській міській раді

Примітка. Наведено за [22].

Активне використання вищенаведених гарантій законності для міської ради досягається різними засобами, проте всі вони передбачають цілеспрямовану діяльність відповідних державних органів і посадових осіб. З цією метою має бути вироблена певна система спеціальних засобів, (функцій, завдань, повноважень, методів, порядок) для забезпечення законності. Комплекс таких засобів наведений на рис. 2.2.

Він включає сукупність різних видів контрольної діяльності, в т.ч. громадський контроль, всі можливі способи реагування на звернення громадян , їх скарги, заяви, проведення спеціалізованого судового захисту порушених прав, а також притягнення до відповідальності осіб, які

здійснюють порушення або протиправні дії всупереч своїм обов'язкам та порушують установлений законодавством порядок.

ОСНОВНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У МІСЬКІЙ РАДІ

- 1) різні види контрольної діяльності у сфері публічного управління державних органів міської ради та громадських організацій;
- 2) різні способи реагування на звернення громадян (пропозиції, заяви і скарги) з метою правової охорони і захисту їхніх прав і свобод;
- 3) здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства;
- 4) притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, а також, у необхідних випадках, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які своїми протиправними діями порушують встановлений порядок управління

Рис. 2.2. Засоби забезпечення законності в міській раді

Окрім забезпечення законності, ТМР виконує низку контрольних функцій, які визначені чинним законодавством, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до його норм органи місцевого самоврядування мають значний обсяг контрольних повноважень, які здійснюються через виконання таких управлінських дій:

«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 і в організаціях незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад;

контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства;

відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва» [17].

Як свідчить практика, місцеві ради мають виключну компетенцію в питаннях «встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, правил щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність» [17]. Місцеві ради для реалізації власних контрольних повноважень можуть створювати тимчасові контрольні комісії з питань, які є важливими для громадськості і становлять підвищений інтерес. У разі наявності підстав, виконавчі органи місцевих рад

виходять з «поданням до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;

звертаються до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

самі (сільські та селищні виконавчі органи) або за допомогою своїх підрозділів розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання» [17].

Контрольними повноваженнями у сфері публічного управління наділяються й інші є уповноважені органи. Так до виключної компетенції ради входить, також: «заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території; порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною» [17].

Отже, органи та посадові особи ОМС у межах власних повноважень володіють правом здійснювати досить суттєвий обсяг контрольної діяльності у сфері публічного управління. Підвищення дієвості такого контролю є важливим засобом впливу на забезпечення комплексного місцевого економічного розвитку на території громад.

Здійснення внутрішнього контролю ТМР покладено на відділ внутрішнього контролю виконавчого комітету, який діє на основі затвердженого положення та плану роботи міської ради, виконавчого комітету та роботи відділу.

Робота відділу полягає у здійсненні та «забезпеченні внутрішнього фінансового контролю за роботою виконавчих органів Тернопільської міської ради, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Тернопільської міської ради» [42].

Пріоритетними напрямками діяльності відділу є: перевірка дотримання норм чинного законодавства виконавчими органами ТМР та підприємствами, установами і організаціями, які належать до сфери її управління, надання рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, а також рекомендацій удосконалення ведення фінансово-господарської діяльності. Відділом здійснюється як внутрішній фінансовий контроль, такі і внутрішній аудит, як особлива форма незалежної оцінки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунальної форми власності .

Інші функціональні повноваження, які реалізуються відділом у рамках затвердженого положення, наведені на рис. 2.3.

Така робота спрямована на забезпечення міського голови, та інших керівних посад ТМР, «достовірною інформацією про використання об'єктами контролю фінансових ресурсів, комунального майна, надання оцінки ефективності господарської діяльності комунальних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Тернопільської міської ради» [42].

Заходи які проводяться відділом здійснюються у формі перевірок, оцінок, вивчення проблемного питання та дослідження. Основою для організації перевірки є розпорядження та доручення міського голови.

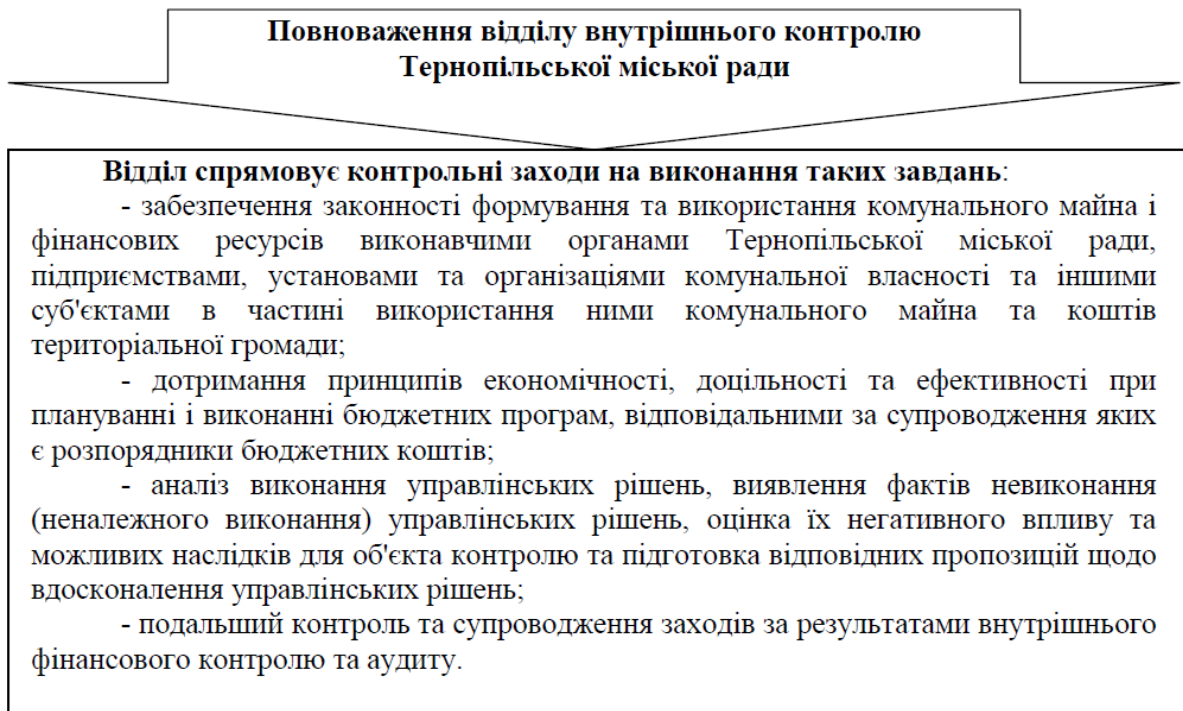


Рис. 2.3. Контрольні повноваження відділу внутрішнього контролю Тернопільської міської ради [42].

Відповідно до покладених на відділ завдань, виконує такі функції:

1. Планує контрольні заходи. «Позапланові контрольні заходи Відділ проводить за окремим дорученням або розпорядженням міського голови, рішенням Тернопільської міської ради або рішенням виконавчого комітету Тернопільської міської ради»

2. Організовує контрольні заходи. Процес підготовки до контрольних заходів розпочинається із моменту набуття посадовою особою (суб'єкта контролю) права на проведення контрольних заходів на об'єкті контролю у плановому чи позаплановому порядку. На другому етапі складається програма контрольного заходу. Розробці програми передуює аналіз

інформації, документації, нормативно-правової бази, що стосується предмету контрольного заходу та додаткової інформації про характеристики предмета і об'єкта контролю;

отриманого, у разі необхідності, висновку про правовий механізм, що регулює питання, які є предметом контрольного заходу та безпосередньо об'єкта контролю;

отриманої від інших суб'єктів держ.фін.контролю інформації про раніше проведені контрольні заходи на об'єкті контролю.

3. Виконує контрольні заходи. До їх початку, представники суб'єкту контролю повідомляють об'єкт контролю про дату початку проведення контрольного заходу. «На підставі представлених для перевірки документів складає відповідні розрахунки. ... До початку проведення контрольних заходів представники суб'єкта контролю повідомляють об'єкт контролю про дату початку проведення контрольного заходу. ... На підставі представлених для перевірки документів складає відповідні розрахунки.» [42].

Підсумовуючи результати дослідження з реалізації контрольної функції в Тернопільській міській ради можемо констатувати, що вона відповідає потребам забезпечення законності діяльності, реалізації закріплених за органом місцевого самоврядування повноважень та зорієнтована на захист прав громадян.

2.2. Аналіз процесу організації внутрішнього контролю в публічній організації

Як зазначалося в попередньому параграфі кваліфікаційної роботи, основні функції організації внутрішнього контролю в ТМР покладені та відділ внутрішнього контролю. За результатами роботи відділ готує відповідний звіт у розрізі кожного місяця, в якому наводяться результати проведених перевірок та конкретизуються заходи, які здійснювалися впродовж звітного року. За наданою інформацією на кінець 2021 року, було проведено 8 перевірок, що в порівнянні з минулим роком менше на одну перевірку. Участь у спільних заходах з комісією міської ради було перевірено 3 об'єкти. Інформація про роботу відділу наведена в табл. 2.2.

Інформація про проведені перевірки відділом внутрішнього контролю Тернопільської міської ради

	2020 рік	11 місяців 2020 року	11 місяців 2021 року
Кількість проведених перевірок	10	9	8
Участь у роботі комісій	2	1	3

Примітка. Наведено [42]

Після кожного проведеного контрольного заходу, працівники відділу у встановлений термін оформляють відповідні матеріали перевірки (ними можуть бути довідки про результати перевірок або ж доповідні записки), з якими ознайомлюють посадових осіб, де проводилася перевірка, тобто знаходився об'єкт контролю.

Матеріали перевірки, а також узагальнена інформація за кожним виявленим фактом порушення чинного законодавства, а також інформація про діяльність об'єкта контролю загалом, подаються міському голові.

Для забезпечення результативності перевірки, працівниками відділу вносяться пропозиції щодо

необхідності вжиття конкретних заходів для усунення недоліків, що були встановлені у процесі перевірки,

відшкодуванню заподіяних збитків та

пропозиції щодо удосконалення діяльності організації для запобігання таких порушень ними в майбутньому.

У місячний термін після того, як був проведений контрольний захід, посадовими особами об'єкту контролю мають бути вжиті відповідні заходи щодо усунення порушень та виявлених невідповідностей законодавства, і які були встановлені під час перевірки. Підготовлена інформація про здійснені заходи подається у відділ внутрішнього контролю.

Наступним етапом є усесторонній аналіз отриманої інформації працівниками відділу та, у частині, яка свідчить про неналежне усунення

порушень та невідповідностей або відсутність результату роботи інформація подається міському голові.

Наприкінці року, інформація про проведені перевірки узагальнюється за найбільш типовими порушеннями, невідповідностями та недоліками, що мали місце в процесі проведення перевірок та надсилається виконавчим органам міської ради для «ознайомлення та доведення підпорядкованим комунальним підприємствам, установам та організаціям для аналізування, усунення та недопущення аналогічних порушень законодавства в майбутньому» [42].

Окрім основної роботи, відділ внутрішнього контролю постійно працює над власним професійним удосконаленням та дотриманням виробленої політики якості. З цією метою у відділі проводяться внутрішні навчання для підвищення професійного вдосконалення працівників та набуття нових компетенцій.

За інформацією відділу, у 1 кварталі 2021 року «працівники Відділу взяли участь у безкоштовних вебінарах та семінарах, що проводили аудиторські компанії щодо змін в бухгалтерському обліку, а саме на теми: - Індексція, працевлаштування інвалідів та резерв відпусток, Зміни в заробітній платі 2021: трудові книжки, КЗпП, Порядок №100 , Облік та амортизація основних засобів. Виробництво продукції та розподіл загальновиробничих витрат. Заробітна плата: неповний день, змінні графіки» [42]. Такі заходи дозволили більш ґрунтовніше підходити до проведення перевірок та розуміти зміни, які впроваджуються у фінансову звітність та облік ресурсів.

Сьогодні контрольні перевірки здійснюють 4 співробітники, із загальною оплатою праці за 10 місяців 2021 року 796,3 тис. грн, Преміальний фонд склав 132,9 тис. грн., або 16,7 %. . Інформація про штат відділу та фонд заробітної плати працівників наведений в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Штат відділу внутрішнього контролю та фонд оплати працівників

	2020 рік	10 місяців 2020 року	10 місяців 2021 року
Штатна чисельність	4	4	4
Фактично зайняті посади	4	4	4
Фонд оплати праці відділу, в т.ч.	892,5	644,3	796,3
Розмір премії, тис.грн	229,6	91,7	132,9
Середній розмір заробітної плати на працівника, грн	18600,0	16107,0	19907,0

Наведено за [42]

Перелік перевірок, які проводилися відділом внутрішнього контролю за 2021 рік наведено в табл. 2.4.

Як свідчить аналіз об'єктів контролювання та цільових перевірок у кожному з них, основна увага зосереджувалася на перевірці окремих питань фінансово-господарської діяльності, на основі чого робилися певні висновки та готувалися відповідні довідки та протоколи. Окрім перевірок, які робилися власними зусиллями працівників, вони залучалися до перевірок спільно з комісіями, що створювалися міською радою.

Таблиця 2.4.

**Перелік перевірок, проведених відділом внутрішнього контролю
Тернопільської міської ради, а також участь у роботі комісій
за 11 місяців 2021 року**

Об'єкт контролю	Мета, тема перевірки
Комунальне підприємство Тернопільської міської ради «Тернопільський центр дозвілля та молодіжних ініціатив ім.Довженка», код ЄДРПОУ 14037490	Довідка від 09.02.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності комунального підприємства Тернопільської міської ради «Тернопільський центр дозвілля та молодіжних ініціатив ім.Довженка» за період 01.01.2019р. – 31.12.2020р.
Комунальне підприємство «Тернопільелектротранс» ТМР, код	Довідка від 03.03.2021р. про результати перевірки окремих питань фінансово-

ЄДРПОУ 05447987	господарської діяльності комунального підприємства «Тернопільелектротранс» ТМР за період 01.01.2020р. – 31.12.2020р. та з питань правильності складання фінансового плану на 2021 рік
Участь у роботі комісії з проведення службових розслідувань порушень антикорупційного законодавства України працівниками міської ради згідно подання Тернопільської місцевої прокуратури від 05.02.2021р. за №947/ВИХ-21	Протокол засідання комісії №8 від 04.03.2021р
Комунальне підприємство «Міськавтотранс» ТМР, код ЄДРПОУ 35069244	Довідка від 14.04.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності комунального підприємства «Міськавтотранс» Тернопільської міської ради за період 01.01.2020р. –28.02.2021р
Тернопільський ліцей №21 – спеціалізованої мистецької школи імені Ігоря Герети ТМР, код ЄДРПОУ 42445905	Довідка від 08.06.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності Тернопільського ліцею №21 – спеціалізованої мистецької школи імені Ігоря Герети Тернопільської міської ради за період 01.01.2020р. – 31.03.2021р.
Участь у роботі комісії з проведення службових розслідувань порушень антикорупційного законодавства України працівниками міської ради згідно: подання Тернопільської окружної прокуратури від 20.05.2021р. за №4327/ВИХ-21 та листа Тернопільської окружної прокуратури від 20.05.2021р. за №4355/ВИХ-21	Протокол засідання комісії №5; 8 від 10.06.2021р
Комунальне підприємство «Тернопільська кінокомісія», код ЄДРПОУ 02410191	Довідка від 23.06.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності комунального підприємства «Тернопільська кінокомісія» за період 01.09.2020р. – 30.04.2021р
Комунальне підприємство «Тернопільський міський лікувально-діагностичний центр» ТМР, код ЄДРПОУ 40242851	Довідка від 13.08.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності комунального підприємства «Тернопільський міський лікувально-діагностичний центр» Тернопільської міської ради за період 01.01.2020р. – 30.06.2021р
Комунальний заклад	Довідка від 30.09.2021р. про результати

Тернопільської міської ради «Станція юних техніків», код ЄДРПОУ 14041528	перевірки фінансово-господарської діяльності комунального закладу Тернопільської міської ради «Станція юних техніків» за період
Комунальне підприємство «Підприємство матеріально-технічного забезпечення» ТМР, код ЄДРПОУ 14041652	Довідка від 09.11.2021р. про результати перевірки фінансово-господарської діяльності комунального підприємства «Підприємство матеріально-технічного забезпечення» Тернопільської міської ради за період 01.01.2020р. – 30.09.2021р
Участь у роботі комісії з проведення службової перевірки діяльності директора Тернопільського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа I-III ступенів-правовий ліцей №2», код ЄДРПОУ 14034209 Іванюк Інни Володимирівни за період 2020-2021 роки	На стадії проведення

Отже, не заважаючи на різноманіття можливих форм і методів здійснення контролю за станом виконання документів та виконавською дисципліною в цілому, можна стверджувати, що основний акцент у його організації робиться на двох формах: перевірці стану роботи та розгляду на засіданнях і нарадах. Менш задіяними у процесі контролю є постійний моніторинг та аналіз інформації з висновками та пропозиціями.

2.3. Оцінка ефективності контролю виконання рішень та підтримки виконавської дисципліни в органі влади

Здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства в апараті та структурних підрозділах міської ради покладено на відділ організаційно-виконавчої роботи. У його функціональні обов'язки входить «контроль за виконанням рішень міської ради, рішень виконавчого комітету та розпоряджень міського голови, постійних комісій міської ради, доручень міського голови, протокольних доручень сесій міської ради та виконавчого комітету; контроль за виконанням рішень та розпоряджень обласної ради, розпоряджень та доручень голови обласної державної

адміністрації, інших нормативних документів вищестоящих органів, узагальнення поданих інформацій, підготовка проектів рішень ради, виконавчого комітету, розпоряджень міського голови про зняття з контролю, перенесення терміну контрольних документів» [42].

Виходячи із завдань відділу, його основними функціями у частині здійснення контрольних заходів, є: «облік завдань, що реалізуються; перевірка стану виконання документів структурними підрозділами міської ради; контроль за своєчасним надходженням інформації про стан виконання поставлених завдань; контроль за термінами виконання завдань; підготовка відповідних документів для здійснення контрольних перевірок структурних підрозділів ради, а також, контрольних і тематичних перевірок за окремими напрямками їх роботи; внесення пропозицій щодо удосконалення системи контролю; проведення випереджувального моніторингу термінів виконання документів; здійснення нагляду за процесом виконання контрольних завдань і документів» [42].

Відповідальність «за своєчасне виконання документів несуть керівники відділів, заступники голови, апарат міської ради. Відповідальність за виконання документів в контрольні терміни покладається на особи, що зазначені в розпорядчому документі (наказі, розпорядженні, рішеннях тощо), резолюції керівника та безпосередні виконавці. Якщо документ виконується кількома працівниками, відповідальним за організацію виконання (збір) є працівник, який у тексті документа або резолюції зазначений першим» [42].

Контроль за виконанням рішень міської ради та міського голови включає проведення таких його видів:

поточного контролю (перевіряється стан виконанням прийнятих рішень, виданих головою розпоряджень та доручень, делегованих повноважень та функціональних завдань);

контролю за діяльністю структурних підрозділів ради та безпосередніх виконавців завдань;

стратегічного контролю.

На основі проведених узагальнень теорії і практики реалізації контрольної функції в ТМР, можемо сформувані базові елементи процесу контролю за виконанням рішень, які згруповані за напрямками контрольної діяльності і наведені в табл. 2.1.

Таблиця 2.2

Система контролю за виконанням прийнятих рішень та контрольованих документів в Тернопільській міській раді

Класифікаційні ознаки	Види систем контролю, що застосовуються		
<i>Цілі та завдання системи контролю</i>	Поточний контроль виконання рішення	Контроль за діяльністю окремих управлінських підсистем	Стратегічний контроль
<i>Час здійснення контролю</i>	Попередній контроль	Поточний контроль	Підсумковий контроль
<i>Об'єкт контролю</i>	Терміни виконання наказів, розпоряджень, завдань, документів	Якість роботи окремих виконавців, підрозділів	Дотримання встановлених параметрів (стандартів) – технічних, економічних, організаційних
<i>Глибина управлінського впливу</i>	Система спостереження та одержання інформації за процесом виконуваних робіт (моніторинг)	Оперативне втручання в процесі підготовки і впровадження рішень та управління	Контроль за результатами діяльності (контроль із впливом на майбутні рішення)
<i>Засоби, що використовуються для контрольних заходів</i>	Журнали, картотеки, табло, графіки, персональні книжки виконавців (ручні системи)	Автоматизований контроль виконання (ЕОМ, електронні прилади)	Комбіновані системи контролю (машиноручні)

Примітка. Складено з використанням [40].

Ефективність системи контролю прийняття рішень і підтримки виконавчої дисципліни характеризується тим, «наскільки вона забезпечує своєчасне надходження інформації для прийняття необхідних рішень щодо коригування дій, а також тим, наскільки інформація, отримана як Результат контролю містить фактичні дані, які адекватно відображають стан контрольованого процесу. До інших цільових характеристик ефективності

контрольних дій відноситься його здатність забезпечувати чітку послідовність виконання дій і запланованих заходів» [42].

Ефективність контролю забезпечується наступними вимогами:

- контроль повинен здійснюватися безперервно, і систематично;
- бути чітким у їх проведенні, старанним стосуватися предмету контролю;
- мати загальний характер, а кожний керівник повинен вважати контроль невід'ємною частиною своєї місії та здійснювати його;
- форми та методи контролю повинні бути різноманітними.

За висновками експертів, до основних умов забезпечення ефективності контрольного процесу в органі влади щодо належного виконання наказів і розпоряджень керівництва належать:

- 1 - чітко налагоджена система попереджувального, поточного і підсумкового контролю за функціональною діяльністю працівника;
- 2 - зрозумілість і обґрунтованість наказів та повноважень керівництва, а саме, хто, як, коли і до якої дати повинен виконати завдання? ;
- 3- ,актуальність, достовірність і повнота зібраної інформації про стан виконання доручених завдань, її систематичний аналіз, перевірка та розроблення обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення роботи.
- 4- своєчасне інформування керівництва про стан і проблеми, що виникли у процесі виконання завдань, основні причини порушення процесу виконання, можливості для коригування порядку роботи, продовження встановлених термінів виконання тощо;
- 5 – використання таких форм контролювання, що є переважно заохочувальними, а не каральними. Як правило, «майже завжди працівник отримує адміністративне стягнення за неякісне виконання своїх обов'язків, але за відмінне виконання винагорода дається рідко, хоча чіткий зв'язок між результатом і винагородою є» [14].

У контексті здійснюваних контрольних заходів та відповідно до процедур контрольної діяльності керівники структурних підрозділів у визначений розпорядженням термін повинні:

проаналізувати ефективність здійснюваного контролю за дотриманням виконавської дисципліни та встановлених показників оцінки ефективності. За результатами аналізу мають бути вироблені та застосовані дієві заходи з поліпшення виконавської дисципліни;

провести порівняльний аналіз стану і процесу виконання контрольних документів у попередні роки з оцінкою їх структури і динаміки;

прийняти відповідне до отриманих оцінок рішення щодо заохочення відповідальних осіб, які провадять контроль за виконанням актів і доручень, або ж застосувати щодо них заходи дисциплінарного впливу, передбачених чинним законодавством.

З метою підвищення виконавської дисципліни та удосконалення контролю пропонується керівникам структурних підрозділів ТМР вживати заходи щодо забезпечення своєчасного та якісного виконання контрольних документів, а також не допускати порушення термінів їх виконання.

Відомо, що доведена до кожного керівника та спеціаліста оцінка результатів їх діяльності дозволяє їм самим бачити відхилення від поставлених цілей і застосовувати відповідні коригуючі дії.

Можна погодитися з думкою , що для реалізації принципу дотримання виконавської дисципліни в ТМР «на практиці доводиться безперервно вирішувати триєдине завдання: по-перше, ув'язати формування організаційної структури управління та існування відповідних посад з цільовим управлінням і досягненням кінцевих цілей; по-друге, на кожну посаду варто складати відповідний "паспорт" (або ж здійснювати аналіз посади), який містить вимоги, що ставляться до того, хто буде займати цю посаду як з огляду на рівень професійних знань, навичок і вмінь, так і психомоторні та інші особистісні якості (що стосуються, наприклад, моральності, фізичного здоров'я та ін.). По-третє, це - навчитися давати

оцінку професійному рівню та виконавській дисципліні та його характеристик і якостей, які були б потрібні для ефективного виконання ним конкретних функцій в інтересах організації та одночасно сприяли б підвищенню ефективності управлінської діяльності та надання управлінських послуг» [12].

Для того щоб бути ефективним, контроль має відповідати контрольованому виду діяльності, об'єктивно вимірювати та оцінювати те, що справді є важливим.

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ

3.1. Удосконалення системи контролю за виконанням рішень в органі влади

Для забезпечення ефективності контролю в публічній організації важливо створити її цілісну систему, яка є сукупністю «організаційних структур, політик, процедур і управлінських дій, спрямованих на мінімізацію ризиків та забезпечення досягнення поставлених цілей» [11].

Необхідність формування такої системи зумовлена істотними ризиками прийняття неефективних управлінських рішень на всіх ієрархічних рівнях управління, а також на рівні конкретного структурного підрозділу публічної організації. Метою функціонування системи управління можна вважати наступне:

досягнення визначених цілей діяльності органу влади найбільш ефективним, результативним та економним способом;

запобігання виникненню потенційно можливих ситуацій чи подій, які негативно вплинуть на досягнення поставлених цілей;

контроль за організацією виконання покладених завдань, виконанням функціональних повноважень, виконанням розпоряджень керівництва, дотриманням виконавської та трудової дисципліни;

забезпечувати достовірність, повноту, об'єктивність і своєчасність інформації для прийняття управлінських рішень, адекватних ситуації;

контролювати інформаційні потоки (отримання, передача, зберігання документів) та забезпечувати безпеку владної інформації.

Формування раціональної системи контролю в публічній організації має відбуватися в рамках створеної моделі управління. Така модель, має складатися з низки компонентів, а саме

середовища контролю (або внутрішнього середовища);
системи управління ризиками (включаючи їх ідентифікацію та оцінку);
проведення заходів з контролю і моніторингу;
здійснення обміну відомостями та певними комунікаціями;
відслідковування руху документів.

Наведені структурні елементи повинні між собою взаємоувязуватися, і стосуватися усіх сфер діяльності організації загалом, та кожного конкретного структурного підрозділу, зокрема, а також усіх процесів, що провадяться в організації. Ключовою вимогою для створення умов для забезпечення належного функціонування системи внутрішнього контролю є чіткість у дотриманні встановлених вимог та правил роботи, а також дотримання термінів розгляду кожного контрольного документів.

Розглянемо зміст зазначених компонент. Середовище контролю як правило формують суб'єкти та об'єкти контролю, якими є: процеси, функціонування системи, регламенти, структура та розподіл повноважень щодо їх реалізації, правила та принципи управління персоналом, спрямованих на виконання завдань і функцій у сфері внутрішнього контролю та досягнення встановлених забезпечень, цілей (місій), стратегічних та інших завдань, планів і вимог до діяльності.

Елементи, що забезпечують базову основу внутрішнього середовища контролювання, наведено на рис. 3.1.

Якщо детально проаналізувати організацій структуру управління, то необхідно звернути увагу на наступне: має бути чіткий опис мети, завдань, функцій, а також стратегічних цілей діяльності організації; затверджена організаційна структура управління; визначена система поточного планування роботи; затверджена схема розбивки робіт за видами і спеціалізація ми; розроблені правила внутрішнього розпорядку роботи, а також робочі інструкції, що ілюструють основні завдання та обов'язки кожного учасника процесу контролю; встановлені кваліфікаційні вимоги до посади; розроблений регламент реалізації процесів (операцій та процедур);

установлена підзвітність в адміністративній службі та система контролю за вдслідковуванням внутрішніх наказів та процедур; види та результативність звітів кожного з організаційних підрозділів; стан дотримання працівниками вимог законодавства з питань запобігання та виявлення корупції, Регламенту організації тощо.



Рис. 3.1. Внутрішнє середовище контролю в органі влади

Наступним організаційним етапом є система управління ризиками, що включає заходи, пов'язані з: а) ідентифікуванням та оцінкою ризиків; б) визначенням способів щодо реагування на виявлені ризики і проблеми; в) ризики, визначені для встановлення нових і змінених ризиків; г) здійснення контрольних заходів для попереднього здійснення можливого виявлення порушень та втрат; г) запобігання неефективному використанню ресурсів у ..

Варто зазначити, що на сьогодні ризики відіграють суттєву стримуючу роль у процесах впровадження нових технік і методик, оскільки унеможливають проведення на належному рівні контрольних процедур на основі прийнятих управлінських рішень. В рамках управління ризиками, необхідно про класифікувати ризики за їх видами та впливами та зробити

грунтовну оцінку ризиків. Виходячи з цього, важливо розрізнити ризики зовнішнього та внутрішнього контролю.

Здійснювані заходи з проведення контролю передбачають розробку певних управлінських дій, пов'язаних із впливом на ризики та з метою досягнення поставлених стратегічних цілей, завдань, планів і вимог до організації в цілому. Такі вимірювання варто аналізувати для всіх функціональних завдань на всіх рівнях керування: відповідно до нормативних правил наступні функції контролю. Контрольні вимірники ризиковості системи управління представлені на рис. 3.2.

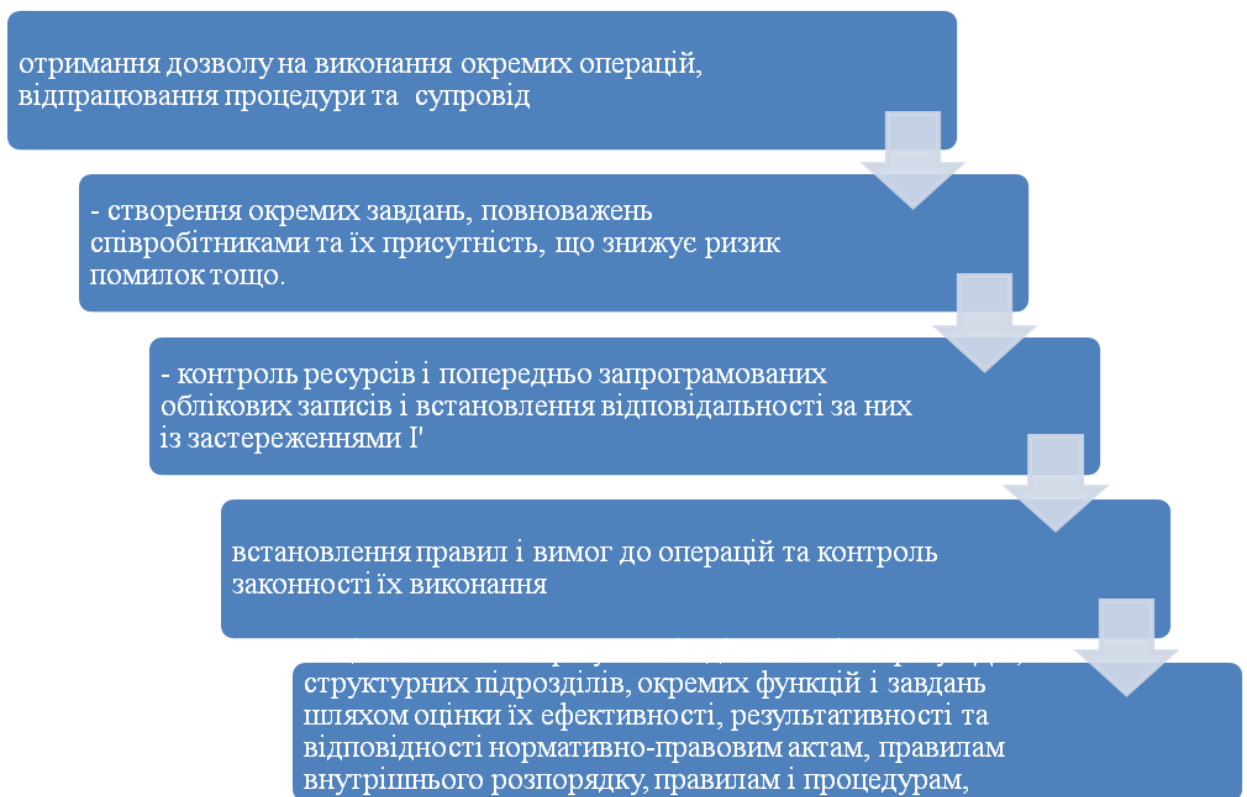


Рис. 3.2. Контрольні вимірювання ризиковості рішення

Для оцінювання ризиків можна використати критерії, наведені в табл. 3.1. Їх оцінка здійснюється за двома підходами: ймовірністю виникнення, та впливом на спроможність досягати поставлені цілі і завдання. За цією ознакою вони оцінюються як з низьким, середнім, високим та дуже високим рівнем впливу.

Таблиця 3.1

Критерії оцінювання ризиків контролю в органі влади

За ймовірністю виникнення	За впливом на спроможність досягати цілей контролю
<p>а) дуже низької ймовірності виникнення (ризик, виникнення яких може відбутися рідко/майже неможливо, з вірогідністю 0-20 %);</p> <p>б) невеликої ймовірності виникнення (ризик, ймовірність виникнення яких віддалена, з вірогідністю 21-40 %);</p> <p>в) середньої ймовірності виникнення (ризик, щодо яких існує ймовірність виникнення у майбутньому (можуть виникати рідко, але випадки виникнення вже були), з вірогідністю 41-60 %);</p> <p>г) можливої ймовірності виникнення (існує ймовірність виникнення ризику протягом одного-двох років з вірогідністю 61-80 %);</p> <p>д) частої/очікуваної ймовірності виникнення (наразі існує ймовірність виникнення або очікується з вірогідністю 81-100 %)</p>	<p>а) низького рівня впливу (ризик, вплив яких призводить до обмеженого або мінімального зниження спроможності, що може заважати продовженню виконання завдань та функцій за одним напрямом діяльності, при цьому можливе швидке відновлення у роботі);</p> <p>б) середнього рівня впливу (ризик, вплив яких призводить до суттєвого зниження/втрати спроможності, що може заважати продовженню виконання завдань та функцій за одним/декількома напрямами діяльності, при цьому можливе швидке відновлення у роботі);</p> <p>в) високого рівня впливу (ризик, вплив яких призводить до зниження/втрати спроможності, що може заважати продовженню виконання завдань та функцій за двома і більше напрямами діяльності. Можливе повільне відновлення у роботі);</p> <p>г) дуже високого рівня впливу (ризик, вплив яких призводить до відсутності можливості продовжувати звично виконувати завдання та функції. Повсюдний збій за всіма напрямами діяльності. Суттєва втрата спроможностей. Повільне відновлення у роботі).</p>

В контексті вищевикладеного можемо зробити висновок, що належну організацію та ефективність внутрішнього контролю можна досягти з огляду на наступне:

розроблення та затвердження керівництвом ради внутрішніх нормативних документів (наказів, розпоряджень, положень, положень, правил, робочих інструкцій), спрямованих на забезпечення чіткої роботи елементів внутрішнього контролю, управління ризиками, вжиття заходів відповідного контролю, обмін інформація, моніторинг тощо. ;

запровадження чітких систем (процедур) планування діяльності організації, її керівництва, структурних підрозділів і працівників, контролю за їх виконанням та звітування про виконання планів, завдань і виконуваних функцій.

оцінка функціонування системи контролю та отриманих результатів і, за необхідності, своєчасне коригування планів роботи суб'єктів внутрішнього контролю.

формування опису внутрішнього середовища, створення реєстру ризиків, ідентифікованих за їх видами та категоріями, здійснення оцінки ризиків за встановленими критеріями;

формування плану здійснення контрольних заходів та контроль за виконанням їх результатів;

впровадження в практику організації контролю ефективних методів реагування на ризики та вжиття дієвих заходів щодо зменшення їх впливу на результати роботи;

створити положення про функціонування системи внутрішнього контролю, у тому числі її складових, і зокрема про виконавську дисципліну

3.2. Реалізація функції контролю за виконанням рішень та підтримки виконавчої дисципліни в публічній організації

В рамках документованих процедур з організації внутрішнього контролю в ТМР можна запропонувати до використання певні критерії для підвищення його ефективності. Подаємо таку модель на рис. 3.3.

Отже, з метою підвищення ефективності контрольних заходів в частині забезпечення виконанням управлінських рішень доцільно:

проводити постійний аналіз результатів контрольних заходів за прийняттям управлінських рішень,

виробити комплекс управлінських заходів з усунення виявлених порушень та запобігати їх виникненню їх у майбутньому;

на регулярній основі розглядати документи перевірок на засіданнях виконавчого комітету,

забезпечувати оприлюднення результатів перевірок через ЗМІ, якщо вони мають загальний характер і впливають на економічний та соціальний розвиток території;

уточнювати та конкретизувати за кожним посадовцем відповідальність за виявленні порушення;

забезпечувати ефективність контрольних заходів щодо посилення виконавської дисципліни посадових осіб.

Отже, варто зазначити, що контроль за виконанням прийнятих управлінських рішень та підтримання виконавської дисципліни має бути не екстраординарним заходом, а суттєвою дієвою частиною організаційної роботи у міській раді, складовим елементом функціональної діяльності керівництва, а також і власного відношення до роботи в рамках самоконтролю, якої є розробка чіткої системи дотримання вимог наказу, змісту і термінів виконання.

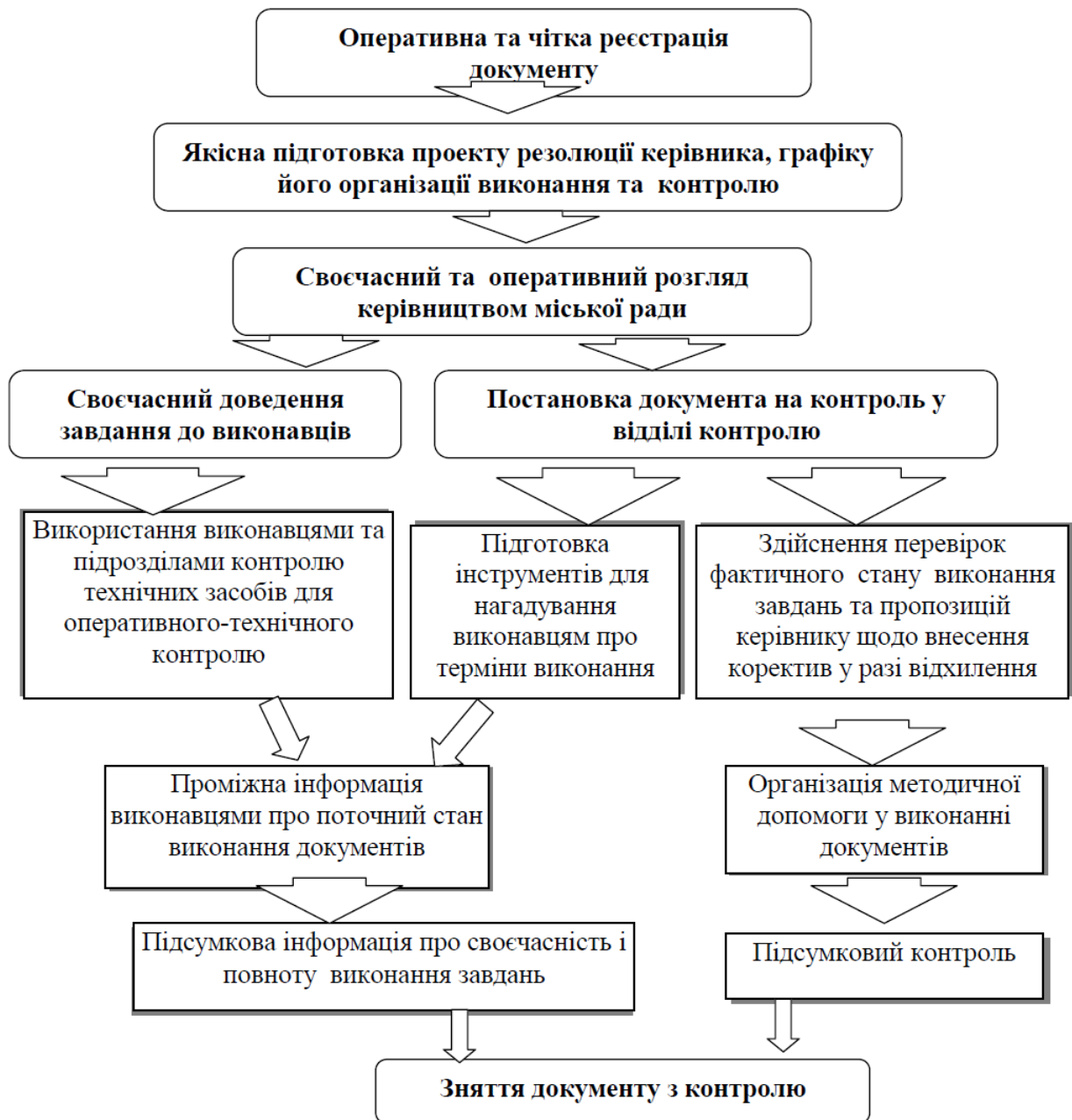


Рис. 3.3. Рекомендована модель організації контролю виконання прийнятих рішень

