

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

У статті здійснено загальний огляд реалізації контрольної функції держави. Особлива увага приділяється проблематиці внутрішнього службового (антикорупційного) контролю в публічній адміністрації та проблематиці інспекційної діяльності.

Ключові слова: нагляд, контроль, інспекційна діяльність, внутрішній антикорупційний контроль, внутрішній аудит.



Тимошук Віктор Павлович,

кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, заступник Голови правління Центру політико-правових реформ

Функції держави – це головні напрямки і види діяльності держави, зумовлені її завданнями і цілями. У теорії держави та права існує багато класифікацій функцій держави, зокрема поділ на основні та додаткові, постійні та тимчасові, внутрішні та зовнішні тощо. Безумовно, контрольна функція є однією з найважливіших функцій держави нарівні з соціальною, економічною, екологічною, культурною тощо.

Поняття контрольної функції держави можна вивести з поняття державного контролю, що за визначенням проф. О. Андрійко полягає у спостереженні та перевірці суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямків, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [1, с. 349].

Тобто контрольна функція держави є таким напрямком і видом діяльності держави, що полягає в забезпеченні чіткого функціонування державного механізму, захисті прав та інтересів громадян, у забезпеченні правопорядку та захисті публічних інтересів, у раціональному використанні публічних ресурсів.

У науці адміністративного права використовується низка класифікацій видів державного контролю, які диференціюються за характером і обсягом контрольних повноважень (загальний і спеціальний контроль); за часом проведення контролю (попередній, поточний і подальший контроль); за характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю

з підконтрольним об'єктом (зовнішній і внутрішній контроль); за суб'єктами, що здійснюють контроль (внутрішній адміністративний контроль, президентський контроль, парламентський контроль, судовий контроль, прокурорський нагляд) та ін. [1, с. 352–355].

Розвиток України переконає, що і контрольна функція держави потребує нових поглядів і розвитку. Більшість проблем, пов'язаних з реалізацією контрольних функцій держави дискутуються і фахівцями, і загалом у суспільстві.

Зокрема значна увага приділяється питанню парламентського контролю за виконавчою гілкою влади. Парламентський контроль в Україні здійснюється Верховною Радою як безпосередньо, так і її органами (профільними комітетами, тимчасовими спеціальними і тимчасовими слідчими комісіями), народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою. Парламентський контроль спрямований на перевірку діяльності органів державної влади, їх посадових осіб з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам закону та ефективності.

На практиці вплив Рахункової палати на захист прав громадян залишається все ще недостатнім. Та й деякі інші форми та інструменти контролю, які є достатньо ефективними в розвинених демократичних країнах, в Україні практично не дають результату. Наприклад, це стосується заходу «Година запитань до

Уряду» [2, с. 35]. Якщо, наприклад, у Великій Британії такий формат призводить до відкритого і корисного для суспільства діалогу влади та опозиції, то в Україні його корисність наразі близька до нуля.

Функції зовнішнього фінансового контролю в Україні покладено насамперед на Рахункову палату. Слід відзначити, що Рахункова палата є єдиним органом зовнішнього контролю в Україні, який має достатній ступінь незалежності. Як зазначає спільна Програма Європейського Союзу й Організації економічної співпраці та розвитку SIGMA, інші органи державного контролю, хоча і мають більший досвід і набагато більший потенціал, не можуть конкурувати з незалежним статусом Рахункової палати, оскільки є органами виконавчої влади й, відтак, не відповідають основним міжнародним вимогам щодо органів зовнішнього аудиту [3, с. 104]. Разом із тим Рахункова палата позбавлена повноважень притягати до відповідальності винних у порушенні бюджетної дисципліни осіб. Вона може лише фіксувати цей факт. На жаль, більшість звітів Рахункової палати (зокрема про фінансові порушення в окремих органах) залишаються без адекватного реагування.

У контексті останніх конституційних змін щодо розширення повноважень Рахункової палати контролем і за доходною частиною бюджету, що безумовно заслуговує підтримки, варто додати ще таке: відкритим залишається питання контролю за використання коштів місцевих бюджетів. Державу цікавить цільове використання державних коштів і

дотримання фінансової дисципліни. Проте Рахункова палата не контролює місцеві бюджети, тож питання ефективності використання коштів територіальних громад є неврегульованим взагалі. Тут може бути корисним польський досвід створення аналогів рахункових палат на місцевому або регіональному рівні.

Достатньо розробленою в науці є проблематика прокурорського нагляду. Адже визнаним є той факт, що функція так званого «загального нагляду» (у різних конструкціях: «нагляд за додержанням і застосуванням законів» – до і після ухвалення Конституції 1996 року; «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» – у період дії конституційних змін від 2004 року) зберігається в Україні і є надзвичайно деструктивною для розвитку нашої держави. На практиці повноваження, які випливають з функції загального нагляду, часто використовуються і для недобросовісного тиску на бізнес, і для переслідування політичних опонентів влади. Засіб вирішення цієї проблеми також вважається давно відомим – це ухвалення нового закону про прокуратуру, який ґрунтуватиметься на стандартах Ради Європи.

У цій статті хотілося б звернути увагу й на інші проблеми щодо контрольної функції держави, які значно менше досліджувалися в науці та / або ще не знайшли належного практичного вирішення. Так, надзвичай-

ної важливості набувають питання фінансового контролю та внутрішнього антикорупційного (службового) контролю в публічній адміністрації. Ці питання є особливо актуальними, зважаючи на прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу.

Європейською Комісією було виділено основні засади внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю (згідно з *acquis*) для країн-членів ЄС і претендентів на вступ [4]. Зокрема *acquis* вимагає наявності ефективних і прозорих систем фінансового управління та контролю (включаючи належний попередній, поточний і подальший фінансовий контроль або інспектування); функціонально незалежної внутрішньої системи аудиту; належних організаційних структур; функціонально та фінансово незалежної організації зовнішнього аудиту.

У Порядку денному асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію зазначено, що сторони співпрацюватимуть з метою забезпечення розвитку державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту через: забезпечення подальшого покращення системи внутрішнього контролю в органах державної влади шляхом гармонізації із загально-визнаними міжнародними стандартами і методологіями та найкращою практикою ЄС; забезпечення імплементації вищою аудиторською установою (Рахункова Палата) міжнародно визнаних стандартів зовнішнього аудиту.

У проекті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зазначається про

вдосконалення внутрішнього державного фінансового контролю, розробку методології зовнішнього аудиту – для їх відповідності принципам підзвітності, прозорості, економії та ефективності (ст. 346, чч. 2, 3, 4 ст. 347).

В Україні є очевидною низька ефективність внутрішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації. І це стосується не лише питання коштів. Внутрішній аудит на практиці майже не застосовується. Правила внутрішнього антикорупційного контролю діють обмежено, оскільки не існує незалежних інституцій для здійснення такого контролю. Є надмірна залежність від суб'єктивного чинника, зокрема доброчесності керівника кожного конкретного органу влади.

Слабкість функції внутрішнього адміністративного контролю виявляється в надто вузькій компетенції контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також у відсутності в більшості органів влади обов'язку щодо контролю за дотриманням правил професійної етики та антикорупційного законодавства їх працівниками.

Донедавна у сфері компетенції контрольно-ревізійних підрозділів було лише здійснення перевірки щодо законності використання коштів, стану збереження та порядку використання закріпленого за органом влади майна, правильності бухгалтерського обліку тощо. Аудит ефективності адміністративної діяльності органу та реалізації бюджетних програм ними не здійснювався. Крім того ці підрозділи повністю залежали

від керівника органу при вирішенні кадрових питань, у ході планування своєї діяльності, при прийнятті рішення про проведення позапланового контрольного заходу (який потребував окремого наказу міністра) тощо.

У вересні 2011 року постановою Кабінету Міністрів України № 1001 було затверджено Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах... (далі – Порядок). Крім того Наказом Міністерства фінансів України в тому ж році було затверджено Стандарти внутрішнього аудиту [5].

Серед позитивних намірів у цих актах слід відзначити розширення сфери компетенції зазначених структурних підрозділів. Вони отримали повноваження здійснювати фінансовий аудит, аудит відповідності, а також аудит ефективності (тобто ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах, ефективності планування та виконання бюджетних програм і результатів їх виконання, якості надання адміністративних послуг і виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установи).

Щоправда, на сьогодні існують проблеми виміру для таких аудитів – наприклад, щодо наявності стратегічних планів міністерств. Проте

ключові проблеми, пов'язані з недостатньою незалежністю відповідних підрозділів, взагалі не знайшли свого вирішення. Вони знову були поставлені у пряму залежність від керівництва органу, у якому ці підрозділи діють. Стандарти внутрішнього аудиту передбачають пряме підпорядкування та підзвітність підрозділу внутрішнього аудиту керівнику органу (див. п. 3.2 Стандартів). Крім того, відповідно до положень Порядку, рішення про проведення планового та позапланового внутрішнього аудиту ухвалює керівник органу. Повна залежність простежується і у вирішенні кадрових питань (наборі власного персоналу), а також у забезпеченні іншими ресурсами.

Отже, для досягнення європейських стандартів у сфері внутрішнього антикорупційного контролю Україні необхідно забезпечити умови для ефективного внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади та антикорупційний контроль, зокрема шляхом гарантування достатньої незалежності відповідних підрозділів як у питаннях порядку ініціювання і проведення аудитів та розслідувань, так і в частині вирішення власних організаційних, фінансових та кадрових питань.

Тож потребує подальшого розвитку ідея розширення функцій підрозділів внутрішнього контролю, зокрема за рахунок об'єднання в одному структурному підрозділі функцій щодо контрольної-ревізійної роботи, адміністративного аудиту, службових (дисциплінарних) розслідувань, зокрема в частині корупційних діянь службовців.

З огляду на таке розширення функцій потрібне нормативне закріплення належної самостійності підрозділів внутрішнього фінансового контролю та протидії корупції. Це стосується незалежності керівників підрозділів, яка може досягатися через їх призначення на певний строк і законодавчі гарантії від безпідставного дострокового звільнення; закріплення самостійності керівників таких підрозділів у вирішенні питань добору кадрів, формування структури підрозділу, планування діяльності. Важливою є процедурна самостійність працівників таких підрозділів у прийнятті рішення щодо початку проведення службового розслідування стосовно будь-якого працівника органу, а також підприємства чи установи у сфері управління відповідного органу. На жаль, і найновіше законодавство [6; 7] не дає необхідної незалежності відповідним антикорупційним підрозділам.

Іншим блоком питань, які стосуються контрольної функції держави і на які хотілося б звернути увагу, є питання здійснення контрольних повноважень адміністративних органів щодо приватних осіб. Це і нагляд та контроль у сфері господарської діяльності, й інспекційна діяльність щодо звичайних громадян. Ці відносини викликають чимало нарікань. Можна відзначити недостатню теоретичну опрацьованість проблематики контролю з боку адміністративних органів щодо приватних осіб. Адміністративне законодавство в цій частині тривалий час залишалося нерозвиненим.

Чимало чинних нормативних актів, які визначають порядок проведення

перевірок і порядок реалізації інших контрольних повноважень адміністративних органів, майже не містять прав і гарантій осіб, яких перевіряють. Так, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» закріплює за органами державної санітарно-епідеміологічної служби відповідні функції та визначає необхідні для цього повноваження (як «права»). Натомість підприємства, установи та організації мають низку обов'язків і практично не мають прав [8, ст. 6, 7].

Найбільш очевидними недоліками цієї сфери правового регулювання було, як правило, підзаконне регулювання, мінімум процедурних норм, неврахування потреби захисту та прав і законних інтересів приватних осіб, які перевіряються.

Спочатку найбільш проблемні перевірок, зокрема з боку податкових органів, було частково вирішено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» від 12 січня 2005 року [9]. Було внесено певні зміни до законів України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та «Про державну податкову службу в Україні», зокрема щодо планових і позапланових перевірок.

5 квітня 2007 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності» [10]. Більшість його положень відтворюють ідеї та норми вищезгаданих актів глави держави й уряду з питань контролю у сфері господарської діяльності. Але були й новели, окремі з яких заслуговують на особливу увагу.

Зокрема у цьому Законі було закріплено принципи пріоритетності безпеки в питаннях життя і здоров'я людини; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій.

Закон достатньо детально регламентує порядок прийняття рішень «про зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг» (допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника) (ч. 5 ст. 4); при цьому визначено, що вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності встановлюється виключно законом (ч. 4 ст. 4).

Є певна деталізація принципу неупередженості адміністративного органу через заборону «посадовій особі органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд

(контроль) щодо суб'єктів господарювання, з якими (або зі службовими особами яких) посадова особа перебуває в родинних стосунках» (ч. 3 ст. 5).

Закладено формулу вирішення правових колізій – «у разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого відповідно до закону, допускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків суб'єкта господарювання або органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб, рішення приймається на користь суб'єкта господарювання» (ч. 7 ст. 4).

Визначено права органу (на фіксацію заходів, на огляд територій і приміщень, на відбір зразків продукції тощо) та обов'язки (щодо планування контрольних заходів, письмового повідомлення про планову перевірку, визначення переліків питань для здійснення планових перевірок, пред'явлення службового посвідчення тощо).

Визначено права суб'єктів господарювання – фіксувати процес заходу чи кожну окрему дію, бути присутнім під час здійснення контрольних заходів, надавати у письмовій формі свої пояснення (ст. 10). Наявне також право особи відмовляти у здійсненні перевірки в разі невиконання органом вимоги щодо повідомлення про перевірку.

Обмежено строки планових і позапланових заходів – відповідно 15 та 10 робочих днів (5 і 2 – щодо суб'єктів малого підприємництва), встановлено заборону для продовження цих строків (ч. 5 ст. 5), визначено підстави для позапланових заходів.

Регламентовано вимоги до «розпорядчих документів» (ст. 7): наказ

для (про) проведення перевірки, посвідчення (направлення) на проведення заходу; акт за результатами заходу; «припис, розпорядження або інший розпорядчий документ».

У статті 12 передбачено вимогу врахування «пропорційності порушення і покарання» при застосуванні санкцій.

Важливо, що цей Закон стосується не лише органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування та інших органів.

Загалом для підприємців цей Закон можна було б оцінити позитивно, однак з точки зору права такий розвиток підприємницького (а по-суті – адміністративного) законодавства має і певні недоліки. По-перше, отримується, що держава дбає лише про підприємців: захист від «перевірок» створюється лише для суб'єктів господарювання. По-друге, це проблема і суто юридична, зокрема пов'язана з надмірністю та складністю нормативного регулювання. Цілком очевидно, що правових гарантій захисту своїх прав і законних інтересів потребують не лише підприємці, а й усі інші приватні особи, які є потенційними «об'єктами» контролю з боку адміністративних органів. З цією метою видається за доцільне на більш загальному законодавчому рівні урегулювати порядок реалізації контрольних повноважень органів публічної адміністрації.

До речі, в Акті із загального адміністративного права Нідерландів, наприклад, цим питанням спеціально присвячено підрозділ 5:2, в якому визначаються права та обов'язки осіб, що здійснюють контроль за дотриманням

законів. Зокрема встановлено загальні обов'язки інспектора: негайно пред'являти своє посвідчення на вимогу особи; повертати зразки товарів, відібраних для перевірки; якнайшвидше повідомляти зацікавлену сторону про результати дослідження, вимірювання або взяття проб тощо.

У наших умовах побудови відносин у сфері контролю важливо витримати «золоту середину» і не лише захистити права різних категорій приватних осіб, але й забезпечити необхідними повноваженнями адміністративні органи. Адже в деяких сферах влада сьогодні не має законних підстав для захисту публічних інтересів. Наприклад, будівельно-архітектурні служби не мають достатніх повноважень для здійснення контролю за переплануваннями та іншими будівельними роботами в житлових приміщеннях.

Нарешті, щодо Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» можна відзначити і таке: домінування відомчих інтересів призводить до того, що багато органів намагаються вийти з-під сфери його дії. Зокрема вже сьогодні дія цього Закону «не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів контролю органами доходів і зборів, державного експортного контролю, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг,

державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, телекомунікації, поштового зв'язку, радіочастотного ресурсу України, під час проведення процедур, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також оперативно-розшукової діяльності, прокурорського нагляду, досудового розслідування і правосуддя, державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, державного контролю та нагляду в галузі цивільної авіації, державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, постачання природного газу, зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється ліцензійними умовами провадження господарської діяльності із зберігання природного газу» [10, ч. 2 ст. 2]. Тобто сфера винятків практично вихолостила найактуальніші і для бізнесу відносини.

Такими чином, можна констатувати, що інспекційна діяльність держави, яка займає надзвичайно значний обсяг у контрольній функції держави загалом та є особливо чутливою для громадян і бізнесу, потребує системного та науково обґрунтованого регулювання. І тут одним із правових шляхів є ухвалення загального адміністративно-процедурного

закону, який би захистив права особи у відносинах зокрема з контрольними (інспекційними) органами.

Звичайно, багато інших аспектів контрольної функції держави потребують також удосконалення. Зокрема потребує оптимізації питання контролю за природними монополіями та суміжними ринками. Якість послуг і тарифи – це те, що повинно контролюватися відповідними державними регуляторами. Деякі з них утворено відносно давно (наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики), деякі мають менший досвід роботи (як, наприклад, Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг). Але навряд чи всі регулятори виконують свою роботу належно, зважаючи на теперішню якість послуг і непрозорість тарифоутворення. Також існують питання до якості виконання контрольної функції Антимонопольним комітетом, хоча саме забезпечення конкуренції та протидія монополюючим змовам є надзвичайно важливими умовами для розвитку економіки, а отже і держави. Тому і в цій частині ще потрібне удосконалення законодавства і практики.

Отже, контрольна функція держави у всіх видах і формах повинна залишатися серед пріоритетних для дослідників і держави.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004-2005. – Т. 1: Заг. частина. 2004. – 584 с.

2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-

VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.

3. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 // SIGMA; пер. з англ. О. Шаленко; наук. ред. пер. І. Ібрагімова; вип. ред. А. Вишневецький. – К., 2007. – 248 с.

4. Chapters of the acquis. Chapter 32: Financial control [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm.

5. Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011 р. № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 91. – Ст. 3131.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 11. – Ст. 1568.

7. Питання запобігання та виявлення корупції : Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2013 р. № 706 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 261. – Ст. 2826.

8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. (із наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист) : Закон України від 12 січня 2005 р. № 2322-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 10. – Ст. 187.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 12. – Ст. 1771.

Тимошук В. П. Контрольная функция государства.

В статье сделан обобщенный обзор реализации контрольной функции государства. Особое внимание уделяется проблематике внутреннего служебного (антикоррупционного) контроля в публичной администрации и проблематике инспекционной деятельности.

Ключевые слова: надзор, контроль, инспекционная деятельность, внутренний административный контроль, внутренний аудит.

Tymoshchuk V. P. Control Functions of the State.

The article gives a general overview of the control functions of the state. Particularly, it elaborates on the weak parliamentary control, drawbacks of the Soviet heritage of the general oversight by the prosecution office.

However, the main focus of the article is the internal (anticorruption) control in public administration. There is a problem of lack of independent authorities (departments) within separate state agencies which could perform such anticorruption control. In spite of the fact that there is certain progress – orders of the government to establish anticorruption departments – there still remain unresolved issues, which would enable effective work of such departments. Such departments still lack independence. They are completely dependent on the chief of the state agency, part of which they are, both on the matters of management (staffing, financing etc) and investigation of anticorruption cases within the agency. Therefore, in case of bad faith of the chief of the state agency, the anticorruption department cannot be effective. Additionally, the article gives an insight in the weakness on internal audit in public administration. The main focus of internal audit in Ukrainian state agencies is on legality of use of budget funds instead of efficiency, effectiveness and outcomes of such use.

Another section of the article is on the topic of state inspections. Administrative legislation of Ukraine in this respect is incomplete. Particularly, there is only legislation that governs inspection of businesses – the Law «On fundamentals of state oversight (control) of economic activity» of 5 April 2007. Meanwhile, legislation on control over activity of physical persons is in the form of sub-legislation. Due to numerous exceptions caused by lobbyism, many economic fields do not fall within the scope of state inspections. Taking into account lack of general law on administrative procedure in Ukraine, physical persons are insufficiently protected from arbitral activity on state agencies, including inspection authorities. At the same time public interest is barely secured as well. Public administration agencies in many areas lack powers and effective mechanisms to secure the law and public interests. Particularly, this concerns legislation on municipal landscape management, architecture and construction.

Also the article mentions other problems: lack of independence of natural monopolies and related markets regulators, weakness of antitrust control etc.

Keywords: supervision, control, inspection activities, internal management control, internal audit.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2013