

УДК 351.743

Яценко Валентина Петрівна –

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

Valentyna P. Yatsenko –

candidate of juridical science, assistant professor of
the department of administrative law and process of
Kharkiv National University of Internal Affairs
(27, prosp. 50-richya SRSR, Kharkiv, Ukraine)

Окремі аспекти покращення контрольної діяльності в державному управлінні

У статті автор досліджує особливості контрольної діяльності в державному управлінні. Визначено роль контролю в становленні ефективної системи державного управління. Охарактеризовано поняття контролю в державному управлінні, досліджено підходи щодо визначення контролю у вузькому та широкому сенсі. Визначено особливості контролю як одного із способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Запропоновано шляхи удосконалення здійснення контрольної діяльності уповноваженими органами. Наголошено, що перегляду підлягає не лише існуюча нормативна база, система контролюючих органів, а і строки проведення контролю, та закріплення чіткої регламентації здійснення процедури контролю.

Ключові слова: державне управління, контроль, система контролю, система контролюючих органів, перевірка контролюючими органами, контрольні повноваження.

В статье автор исследует особенности контрольной деятельности в государственном управлении. Определена роль контроля в становлении эффективной системы государственного управления. Охарактеризованы понятие контроля в государственном управлении, исследованы подходы к определению контроля в узком и широком смысле. Определены особенности контроля как одного из способов обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении. Предложены пути совершенствования осуществления контрольной деятельности уполномоченными органами, которая прежде всего зависит от качества нормативной базы и количества существующих контролирующих органов. Отдельное внимание предложено уделить подбору кадров для контрольно-ревизионных органов и урегулированию вопроса привлечения к ответственности должностных лиц виновных в нарушениях процедуры проведения контроля. Вместе с тем, пересмотру подлежит не только существующая система контролирующих органов, а так же сроков проведения контроля и закрепления четкой регламентации осуществления процедуры контроля.

Ключевые слова: государственное управление, контроль, система контроля, система контролирующих органов, проверка контролирующими органами, контрольные полномочия.

V.P. Yatsenko Certain Aspects of Improving Control Activities in the State Governance

The article deals with the research of exercising control activity within the state governance. Control and issues related to its implementation within the state governance are closely intertwined with new developments in the society itself, with the awareness of the state and its agencies' role. In the period of changes occurring in Ukraine the need for new approaches in exercising control within the state governance and its purpose becomes obvious. It is noted that the control function should be carried out in a conjunction with other types and methods of the state governance causing their relationship. Control is not the objective itself, it detects and creates conditions for the legal and executive mechanism that prevents illegal activities of the administrative apparatus. The author stresses that tasks, functions and powers of general control are performed by all branches of power without exception: legislative, executive and judicial. They control the implementation of taken decisions, compliance with the legislation in the activities of the whole system, a separate branch or managerial within their

authorities. Such a control may relate to both internal and external aspects of the governance. The concept of control within the state governance is characterized in the article; approaches in determining control in the narrow and broad sense are studied. Features of control as one of the ways of guaranteeing discipline and legality within the state governance are defined. The ways of improving the implementation of control activity by the authorities are proposed. This control activity is primarily depends on the quality of the regulatory base and the number of existing supervisory authorities. Special attention is suggested to pay to staffing for control and audit agencies and settlement the issue of bringing to liability the officials guilty in violating control procedures. However, we should review not only the current system of supervisory authorities, as well as the terms of carrying out control and consolidation of a clear regulation of control procedure.

Keywords: state governance, control, control system, system of supervisory agencies, inspection by supervisory agencies, supervisory powers.

Постановка проблеми. Реалії сьогодення змушують продовжувати активний пошук шляхів трансформації суспільства. В першу чергу це стосується розвитку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їх діяльності. Державне управління охоплює всі сфери людської діяльності і відображає складні процеси, що відбуваються як в межах національної економіки, так і в окремих її територіальних частинах. Спираючись на вимоги, закріплені в Конституції всі органи державного управління мають діяти на основі закону, забезпечувати відповідно до нього реалізацію прав та свобод людини і громадянина, суспільних інтересів, здійснювати управління в основних сферах суспільного життя. Водночас, складність завдань, які вирішуються системою органів державного управління, суперечливість умов, в яких реалізуються ці завдання, обмеженість наданих ресурсів зумовлює, подекуди, критичне ставлення до законності.

У відповідності з процесом розпочатих перетворень та з метою досягнення поставлених завдань створюється і система контролю у сфері виконавчої влади. Соціальне призначення контролю в тому, що він покликаний служити джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб виявлення правильності поставлених завдань, міри пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання пов'язані з дослідженням контролю у державному управлінні були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В.

М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, В. П. Петков, В. М. Плішкін, О. Ю. Синявська, О. М. Тараненко, О. М. Хольченков, Х. П. Ярмачі та інші. Такий інтерес викликаний, в першу чергу, багатогранністю та багатоплановістю даного явища. Залежно від кута його дослідження, він може бути охарактеризований як форма, вид, принцип чи функція діяльності окремих державних установ.

Невирішені раніше проблеми. Разом з тим, проблема контролю залишається до кінця не вирішеною і це породжує пошук нових досліджень в даній сфері.

Безперечно, контроль та проблеми пов'язані з його реалізацією у державному управлінні тісно переплетені з новими явищами в самому суспільстві, усвідомленням ролі держави та органів влади. Під час політичних, економічних і соціальних змін, що відбуваються в Україні, стає очевидною потреба у нових підходах до здійснення контролю в державному управлінні і його призначення. Контрольна функція має здійснюватися у поєднанні з іншими формами та методами державного управління, зумовлюючи їхній зв'язок. Контроль - не самоціль, він виявляє і створює умови для правового і виконавчого механізму, що запобігає незаконній діяльності управлінського апарату.

Під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління, формується певна система контролю. Вона є частиною усієї системи державного контролю в інших сферах і має свої особливості як формування, так і функціонування, обумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Як правило, у науковій літературі поняття «контроль» має ряд визначень. В першу чергу він

розглядається як діяльність спрямована на виконання законів, рішень тощо [1, с. 323]. З іншого боку - як перевірка, спостереження з метою перевірки [2, с. 368]. Також мова йде про форму здійснення влади, що забезпечує дотримання встановлених приписів [3, с. 68]. Різноманітні підходи до визначення сутності державного контролю підтверджує багатогранність та комплексний характер досліджуваного явища. Доречно розглянути найбільш розповсюджені підходи до розуміння державного контролю.

Так, контроль, на думку В. М. Гаращука, є однією з основних форм державного управління, без застосування якої управлінська діяльність утрачає сенс і потребує певної стандартизації [4, с. 223].

В свою чергу О. Ф. Андрійко зазначає, що виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним і самостійним. Крім того, автор визначає контроль у ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [5, с. 12].

Наприклад, Є.А.Кочерин трактує поняття контролю як системне багатопланове явище, яке варто розглядати в трьох основних аспектах: 1) контроль як системна і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якою є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безупинно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення [6, с. 53].

В свою чергу Маматова Т.В. вважає, що термін державний контроль включає в себе правову, функціональну та інформаційну складову: правовий компонент – це реалізація функції втручання держави в діяльності організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); функціональний компонент – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

інформаційний компонент – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [7, с. 25-26].

Крім того, контроль прийнято розглядати в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку — як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому — як перевірка підконтрольних об'єктів [5, с. 7]. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, бо вона має реальні механізми впливу на суспільні відносини і, при їх застосуванні, активно покладається на контроль як елемент цього механізму [8, с. 15].

Разом з тим, слушною є думка Ліпкана В.А. який стверджує, що порізнення видів контролю існує у суто теоретичному плані як певна абстракція, котра дозволяє умовно розділити цілісний феномен для нашої більшої зручності у його дослідженні. Онтологічно ж дані види контролю навряд чи можуть існувати у чистому вигляді і являти собою самостійну сутність. [9, с. 9].

Варто відзначити й те, що завдання, функції та повноваження із загального контролю виконують усі без винятку органи влади: законодавчої, виконавчої та судової. Вони в межах своєї компетенції контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності всієї системи, окремої галузі чи структурної управлінської ланки. Такий контроль може стосуватись як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів управлінської діяльності. Контрольними повноваженнями наділені керівники та начальники усіх рівнів та усіх без винятку органів (підрозділів, служб), що охоплюється назвою «відомчий контроль» (внутрішньоапаратний контроль, внутрішньоорганізаційний контроль) [10, с. 141].

Доцільно погодитись з позицією О.М. Музичука, який характеризує поняття контролю в державному управлінні як один із способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні виділяє його наступні особливості:

1. Є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим

способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань. Є однією з найважливіших гарантій прийняття правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання.

2. Здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками). Передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю.

3. Передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

4. Поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні. Відповідно, його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи.

5. Регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою державного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру. Здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка.

6. Присутній на всіх стадіях управлінського процесу.

7. Здійснюється повсякденно й безперервно.

8. Виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам; профілактичну, яка дозволяє попередити порушення встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта; методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єкту; примусову, яка полягає

у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав.

9. Дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що повинно бути пріоритетним під час контрольної діяльності.

10. Є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію, тощо, які необхідно розглядати його окремими методами [11, с. 84].

Продовжуючи далі слід зазначити, що сьогодні в Україні діє близько ста органів виконавчої влади, що здійснюють функції контролю. Державний спеціалізований контроль здійснюється у різних сферах державного управління (економіка, екологія та охорона навколишнього природного середовища, соціальна сфера, охорона правопорядку, оборона і державна безпека). Разом з тим, існуюче на даний час розмаїття правових особливостей регулювання контрольної діяльності в різних сферах суспільного життя різними державними органами породжує різну правову оцінку одних і тих самих дій і процесів. За одних випадків певні дії можуть визнаватися к такі, що були здійснені в інтересах держави (коли контрольні органи здійснюють контроль діяльності тих чи інших підконтрольних суб'єктів, які, у свою чергу, контролюються владною командою). За інших — такими, що завдають збитки державі і за які підконтрольні суб'єкти мають нести відповідальність.

Цьому, значною мірою сприяє, відсутність в Україні структурно впорядкованої системи органів контролю у сфері державного управління. Існують окремі контролюючі органи з надвідомчими та відомчими повноваженнями, між якими практично відсутні організаційні, інформаційні зв'язки. Органи контролю не мають єдиного центру, який би об'єднував, координував, здійснював інший організуючий вплив на їхню діяльність.

Водночас при реалізації повноважень органами виконавчої влади, виконанні поставлених перед ними завдань нерідко мають місце їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень та порушення вимог чинного законодавства. Все це певною мірою спричинене відсутністю чіткої структури та визначеності механізму взаємодії координуючих ланок, які могли б відігравати стримуючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, але й запобігати неправомірним діям та застосовувати заходи примусу. Тому держава потребує створення оптимальної та цілісної системи органів контролю в сфері виконавчої влади з організаційним центром, який здійснюватиме регулювання і координацію діяльності органів контролю в сфері державного управління. В цьому сенсі є досить цікавою позиція П.М. Рабіновича, який наголошує на тому, що «контрольно-наглядові органи, хоча і утворюються тими або іншими вищими органами держави (парламентом, президентом чи ін.), проте у системі державного апарату посідають окреме місце: маючи власну, чітко визначену компетенцію, вони відіграють відносно самостійну роль у державі і суспільстві... Ці органи не є ланкою, елементом, «частиною» якихось інших державних структур і тому можуть розглядатись як окремий різновид органів держави» [12, с. 57]. Разом з тим, перегляду підлягає не лише існуюча система контролюючих органів, а і строки проведення контролю, та закріплення чіткої регламентації здійснення процедури контролю.

Безперечно, в умовах сьогодення держава прагне створити належні умови для розвитку всіх сфер суспільного життя. Це стосується і оптимізації контрольної діяльності, що тією чи іншою мірою здійснюють суб'єкти державного управління. Разом з тим на сьогоднішній день чинна нормативна база, яка використовує категорію «контроль» не сприяє вирішенню даного питання, оскільки є об'ємною та в

окремих випадках досить суперечливою. Вдосконалення контролю повинно полягати, перш за все, в зменшенні кількості правових актів в даній сфері, створенні прозорого законодавства, яке давало б повне розуміння щодо підвідомчості відповідних справ.

Окремої уваги заслуговує необхідність проведення змін щодо роботи органів, зокрема тих структурних підрозділів, які забезпечують взаємодію з громадянами. Для досягнення цієї мети, в першу чергу, необхідно видання правових актів, які б виступали регулятором поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідно до принципів правової держави, одним з яких є законність. Важливу роль при цьому відіграє правильність підбору кадрів до контрольних органів або підрозділів органу, які забезпечують таку функцію. Використання в роботі інформаційних технологій має спростити та удосконалити процес контролю, але для цього всі управлінські структури мають бути на належному рівні забезпечені технічними можливостями та спеціалістами, які вміють ці технічні можливості використовувати. Разом з тим не може залишатись поза увагою і проблема притягнення винних осіб до відповідальності та врегулювання питання щодо відшкодування завданої шкоди особі в результаті проведення перевірки.

Вдосконалення контрольної функції, на наш погляд, повинно забезпечуватися шляхом переходу від контролю щодо видів документів до контролю «за напрямками», який зараз триває, та є позитивним фактором удосконалення контролю, переходом до аналітичної роботи.

Крім того зміна ставлення до контролю не як караючого механізму, а сприйняття його як допомоги держави у виявленні існуючих недоліків з метою їх усунення та покращення обраного напрямку діяльності дозволить значно покращити ситуацію що склалася.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [Ред- кол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.] – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 789 с.
2. Энциклопедический словарь / [под общ. ред. В. Е. Крутских] – М. : ИНФРА, 1999. – 368 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / [глав. ред. А. Я. Сухарев ; ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.

4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Харків : Фоліо, 2002. – 172 с.
5. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1999. – 38 с.
6. Кочерин Е. А. Контроль как функция управления / Е. А. Кочерин – М. : Знание, 1982. – 78 с.
7. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23-26.
8. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
9. Ліпкан В. А. Контрольне право як атрибут ний елемент української системи права / В. А. Ліпкан // Підприємництво і право. – 2010. – № 8. – С. 7-10.
10. Новіков В. В. Об'єкти та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ / В. В. Новіков // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 31. – С. 141-144.
11. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Музичук ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 483 с.
12. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 6-е вид. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.

References

1. Legal Encyclopedia: in 6 Vol. / [Editorial Board: Yu. S. Shemchushenko (Chairman) and others] – K. : Publishing House "Ukrainska Entsiklopediia" named after M. P. Bazhan, 2001 – Vol. 3. – 789 p.
2. Encyclopedic Dictionary / [under general edition of V. E. Krutskykh] – M. : INFRA, 1999. – 368 p.
3. Legal Encyclopedic Dictionary / [chief editor A. Ya. Sukharev; editorial board : M. M. Bohuslavskiy, M. I. Kozyr, H. M. Mynkovskiy, etc.]. – M. : Sov. Enc., 1984. – 415 p.
4. V. M. Harashchuk Control and Supervision within State Governance / V. M. Harashchuk. – Kharkiv : Folio, 2002. – 172 p.
5. O. F. Andriiko Organizational and Legal Problems of State Control within the Executive Power: Synopsis of a Thesis for a Doctor of Juridical Sciences : 12.00.07 / O. F. Andriiko ; V. M. Koretskyi Institute of State and Law. – K., 1999. – 38 p.
6. E. A. Kocheryn Control as a Function of Governance / E. A. Kocheryn – M. : Znaniie, 1982. – 78 p.
7. T. Mamatova Interpretation of the Concept of "State Control" in the Current Legislation of Ukraine and its Specification / T. Mamatova // Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy (Bulletin of the State Service of Ukraine). – 2004. – No. 1. – P. 23-26.
8. Civilian Control over Police Activities: Organizational and Legal Issues: scientific and practical manual / under general edition of M. I. Inshyn, O. M. Muzychuk, R. S. Vepriyskyi. – Kh. : Publishing House of Kharkiv National University of Internal Affairs, 2007. – 206 p.
9. V. A. Lipkan Control Law as an Attribute Element of Ukrainian System of Law / V. A. Lipkan // Pidpriemnytstvo i pravo (Business and Law). – 2010. – No. 8. – P. 7-10.
10. V. V. Novikov Objects and Subject of Departmental Control within Internal Affairs Agencies / V. V. Novikov // Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav (Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs). – 2005 – Vol. 31. – P. 141-144.
11. Muzychuk O. M. Control over Law Enforcement Agencies in Ukraine: Administrative and Legal Principles of Organization and Functioning : Thesis for a Doctor of Juridical Sciences : 12.00.07 / O. M. Muzychuk ; Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kh., 2010. – 483 p.
12. P. M. Rabinovych Fundamentals of General Theory of Law and State : textbook / P. M. Rabinovych – 6th ed. – Kh. : Konsum, 2002. – 160 p.