

УДК 35.072

**І.С. Педак**

кандидат економічних наук, доцент

**І.В. Рижикова**

Класичний приватний університет

## ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАННЯ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ” У ТЕОРЕТИЧНІЙ РЕФЛЕКСІЇ

*Розглянуто поняття “державного контролю” в різних аспектах його застосування. Обґрунтовано місце державного контролю в системі державного управління.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, державне управління, державний контроль, система державного контролю.

### І. Вступ

Світова наука та практика створили універсальне джерело інформації щодо державного контролю. Його ознаки визначають його сутність, яка полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи стосовно стану чи ситуації, які виникають при перевірці раціональності, економічності, економності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), а також і їх професійна обґрунтованість.

В умовах державотворчих процесів, які відбуваються в Україні, на перший план висувається забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян і створення механізмів, які допомогли б їм відстоювати, захищати. Держава у своїх діях мусить виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, особливо при переході від “державоцентристської” до “людиноцентристської” моделі відносин. За таких умов істотно змінюється сутність державного контролю, за допомогою якого забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав і сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства. Державний контроль повинен стати “спрямовувальним”, таким, який дає змогу отримати через зворотній зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити припущення стосовно стану справ чи ситуації, які виникли внаслідок здійснення управлінської функції чи виконання поставлених завдань, і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скерувати її.

Контроль у сфері державного управління – важлива функція державної влади й

управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. У процедурі контролю прийнято виділяти три основних етапи: встановлення стандартів (цілей, які мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригувальних заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей. За сучасною концепцією контроль у сфері державного управління має здійснюватися протягом всього процесу управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це дає змогу своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів. У його основу покладено принцип зворотнього зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного плану, програми, нормативно-правових актів можна скоригувати з метою досягнення визначених цілей. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Іншою модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, які є критичними для оцінювання ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що державний контроль взагалі виправданий лише тоді, коли процес державного управління в певній сфері чітко сплановано й відхилення від плану піддається коригуванню. Як правило, державний контроль забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та потребує створення єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємоузгодженого проведення управлінського (переважно зовнішнього),

фінансового та адміністративного (переважно внутрішнього) контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів і добром високопрофесійних і відданих справі кадрів тощо. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного ставлення до неї керівників органів державної влади [1].

Отже, зазначаємо, що державний контроль – це перевірка виконання законів, рішень, дотримання чітко регламентованих умов тощо.

Державний контроль завдяки своєму комплексному, багатогранному, багатоаспектному характеру, привертає увагу вчених-соціологів, учених-фахівців з державного управління (наприклад, праці В. Малиновського, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка та ін.), філософів, економістів, а також учених-юристів (наприклад, праці О. Андрійко, В. Гарашука, О. Горшенева, О. Полінця, І. Шахова, О. Шоріної присвячені аналізу державного контролю у сфері державного управління, реалізації виконавчої влади, при цьому деякі з них, з урахуванням модернізаційних державотворчих процесів, вже дещо застаріли, а також праці С. Вітвицького, Ю. Дьоміна, Л. Савченко, П. Чистякова та інші, в яких увага зосереджується або на окремих ознаках державного контролю, його різновидах, або на специфіці прояву за різних обставин). Тому цей напрям дослідження завжди є актуальним.

## II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати категоріальний апарат, який стосується терміна “державний контроль”, та обґрунтувати його актуальність у сфері державного управління.

## III. Результати

Останніми роками спостерігаємо значне поширення використання понять “державний контроль”, “контроль з боку держави”, “державний контроль та нагляд” у сферах суспільного життя, у тому числі в законодавчих актах України. Розглянемо генезис цього поняття.

Сутність категорії контролю можна визначити як сукупність політичних та економічних процесів і методів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільного порядку та державного устрою, дотримання норм Конституції та законів.

Перешкоди теоретичного та практичного характеру виникають у зв'язку з розмежуванням нагляду та контролю. У більшості випадків застосування в законодавстві словосполучення “державний контроль” та “державний нагляд” вживаються без додаткового визначення і як загальнозрозумілі. Загалом завдання контрольної діяльності та

нагляду збігаються, зокрема: дотримання (виконання) законодавчих актів, поновлення порушених діянням правовідносин, забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності.

Якщо об'єктом контрольної діяльності є дії фізичних осіб у зв'язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов'язкових правил, а також перевірка фактичної наявності цінностей, то нагляд має здійснюватися за законністю юридичних актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів.

За часом проведення контроль може бути: попередній, превентивний (до приведення акта до виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, фактичної ревізії, спостереження), підсумковий (відмова у схваленні акта, скасування такого під час перевірки). Для нагляду характерним є наступний контроль із зупиненням акта, з вимогами усунення порушень закону.

У світовій практиці державний контроль (нагляд) здійснюється як на регіональному, так і на національному рівнях. Основні принципи та положення щодо організації контрольної-наглядової діяльності визначені відповідними директивами та національними законодавствами. На національному рівні створюються різні регулювальні системи, які забезпечують збалансованість інтересів споживачів, держави та бізнес-спільноти [3].

Використовуючі правила, відповідно до Європейських директив “нового підходу”, сформулюємо трикомпонентне визначення поняття “державний контроль”:

1. Державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів у діяльності організації, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

2. Державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій щодо діяльності організації, що базується на порівнянні фактичного та об'явленого її стану відповідно до появи загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

3. Державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організації у разі виявлення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

Державний нагляд повинен здійснюватися на ринковій фазі діяльності організації. Сформулюємо трикомпонентне визначення поняття “державний нагляд”:

1. Державний нагляд (інформаційна компонента) – це виявлення фактів, що можуть призвести до появи небезпеки (людини, держави, навколишнього середовища).

2. Державний нагляд (функціональна компонента) – це процес вироблення коре-

гувальних дій щодо діяльності організації, що базується на порівнянні фактичних характеристик, розбіжності між якими призводять до появи небезпеки (людини, держави, навколишнього середовища).

3. Державний нагляд (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організації в разі прояву небезпеки (для людини, держави, навколишнього середовища) [5].

Наведені формулювання визначень слід розглядати як першу ітерацію у спробі сформулювати поняття, яке часто вживається.

Категорія державного управління “державний контроль” – це дефініція, яка повинна розглядатись як ціле, а не сполучення понять “держава” та “контроль”. Державний контроль має виважену структуру, що поєднує елементність, зв’язанність та цілісність. За видами контроль поділяють на державний та соціальний (громадський) (профспілки, громадські рухи і організації, засоби масової інформації).

Державний контроль був і залишається однією з найважливіших функцій державного управління. В умовах формування правової демократичної держави контроль залишається провідною ланкою управління суспільним розвитком як:

- способом забезпечення законності та державної дисципліни;
- одним з основних і важливих методів управління;
- функцією управління;
- певним етапом управлінського процесу.

Складовою завдань і владних повноважень органів і посадових осіб – управлінців, є організація та застосування контролю (нагляду). Тому в процесі здійснення контролю необхідно виявляти й усувати обставини, які перешкоджають покращенню роботи підконтрольного об’єкта; потрібно виявляти причини, що спричиняють розходження практичних результатів з поставленою метою. Під час чи після закінчення контролю можуть порушуватись адміністративні або дисциплінарні провадження, відшкодування збитків чи майнових стягнень, або можуть бути передані матеріали перевірки у слідчі органи для порушення кримінального переслідування.

Контроль у сфері державного управління має види залежно від функціональної спрямованості: соціальний, політичний, адміністративний, судовий, парламетський.

Соціальний контроль проявляється в активності населення, в діяльності громадських рухів і організацій, засобів масової інформації. Це можуть бути звернення, листи, заяви громадян і є одним з яскравих проявів демократизації держави. Контроль надає можливість попереджувати, виявляти відхи-

лення, помилки, шукати нові можливості та резерви.

Політичний контроль здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, регіональні і місцеві виборні органи, політичні партії.

Адміністративний контроль здійснюється виконавчими органами законодавчої та виконавчої влади. До системи адміністративного контролю належать: Рахункова палата, Служба Безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Податкова адміністрація України, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Кабінет Міністрів України у процесі реалізації своїх контрольних повноважень може скасувати акти міністрів, інших відомств і державних органів. Президент України має право скасувати акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК, акти міністерств, інших центральних органів у випадку невідповідності чинному законодавству України.

Виконавчі комітети органів місцевого самоврядування здійснюють контроль за діяльністю підприємств (об’єднань), будь-яких форм власності, транспорту, за використанням природних ресурсів, за станом обліку звітності, громадського порядку, за сплатою зобов’язань за платежами у бюджет, за радіаційним, санітарним станом. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади контролюють стан реалізації актів, які ними видаються, в межах галузі чи відомства.

З метою встановлення єдності в адмініструванні міністри наділяються правом нагляду за функціонуванням всіх службових осіб та органів відповідної галузі, що включає скасування їх наказів, інструкцій, призначення бухгалтерських та інших документальних ревізій, накладення дисциплінарних стягнень.

Судовий контроль в Україні здійснюють суди, а саме: Конституційний, Верховний, господарські, загальні. Судовий контроль спрямований на охорону і захист суб’єктивних прав, які можуть порушуватись застосуванням незаконних рішень чи розпоряджень. Решта видів контролю (політичний, прокурорський, адміністративний), насамперед, охороняють авторитет закону, підтримання правопорядку.

Парламентський контроль здійснюється за процесом виконання затверджених програм і бюджету, за використанням позик і економічної допомоги, які одержані від іноземних держав та міжнародних організацій за забезпеченням конституційних прав, свобод, обов’язків громадян. Він проявляється у повноваженнях на накладання “вето” на укази Президента, здійсненні контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України тощо.

Розгляд системи контролю над державною службою свідчить про наявність інституту омбудсмена – парламентські уповноважені. Конституція України передбачила вибори Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, поставила питання про омбудсмена на порядок денний політико-правового життя країни. Українському омбудсменові доводиться діяти в країні, де більшість громадян не має досвіду демократичних традицій і відрізняється низьким рівнем політико-правової культури.

У системі державної служби контроль проявляється через санкції (негативна форма) або стимулювання певної поведінки (позитивна форма). За відсутності контролю ефективність роботи органів влади всіх рівнів різко знижується. Система органів державного контролю складається з підсистем, які діють у певних сферах і галузях суспільного життя та дають змогу забезпечити необхідною інформацією всі рівні управління (рис. 1).

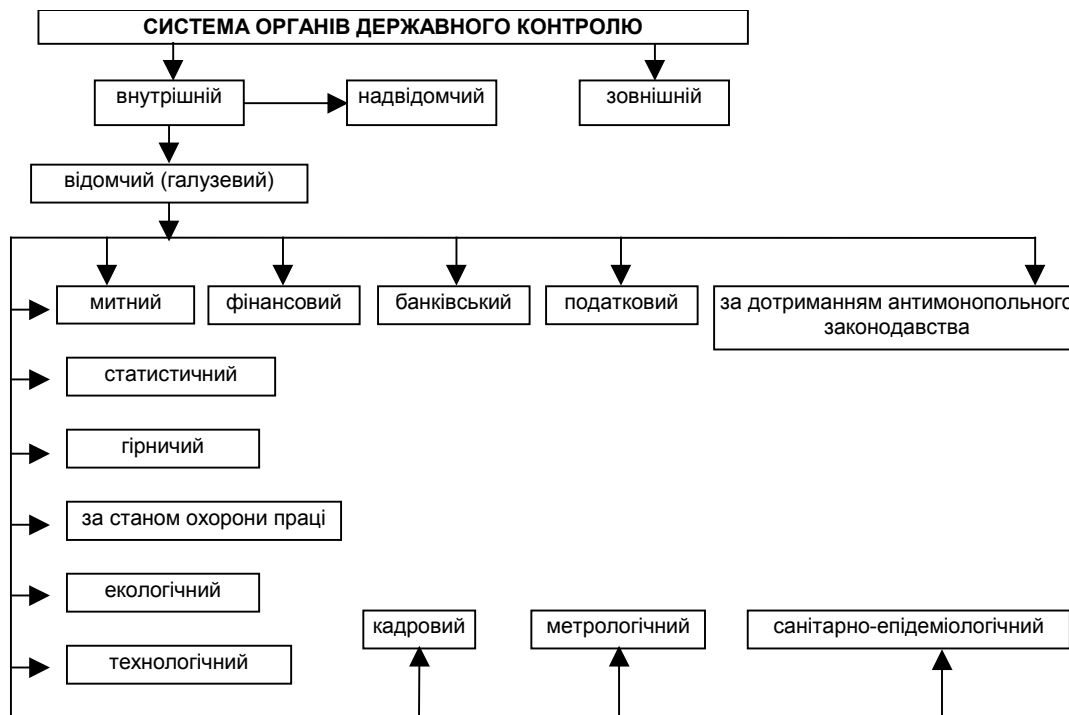


Рис. 1. Система органів державного контролю

Контроль, який здійснюють інші державні органи стосовно органів виконавчої влади, є зовнішнім. До таких видів контролю належать: парламентський, президентський, судовий контроль, прокурорський нагляд. Для цих видів державного контролю єдиними є мета й об'єкт контролю – діяльність органів виконавчої влади. Та перед ними стоять різні завдання й різноманітними є форми та методи контролю, а також наслідки його здійснення.

За правовими наслідками галузевий та надвідомчий контроль мають свої відмінності. Якщо галузевий може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу, то при надвідомчому контролі контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів, або ж звертатися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи, які уповноважені застосовувати відповідні заходи впливу.

В Україні побудова системи контролю у сфері державного управління відбувається шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання

таких систем контролю полягає в забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосується кількох, а то й багатьох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Тому цей вид контролю не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єктів.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та законодавчі акти, що виділяють функцію контролю як один з основних видів діяльності державних органів.

У зв'язку з цим виділяють державний контроль, який здійснюють органи виконавчої влади: фінансовий, банківський, митний, податковий, гірничий, за станом охорони праці, санітарно-епідеміологічний, за дотриманням антимонопольного законодавства, метрологічний, статистичний, кадровий, технологічний, екологічний тощо.

Фінансовий контроль здійснюється за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності у міністерствах, відомствах, державних комітетах,

державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів. На основі ревізій та перевірок робиться глибокий аналіз, який дає можливість подавати пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. При проведенні фінансового контролю керуються Конституцією України, Законом України "Про державну контрольно-ревізійну службу", актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Важливе місце у сфері державного управління посідає банківський контроль, який здійснює Національний банк України у сфері кредитно-грошових відносин.

Зважаючи на складну ситуацію у сфері економіки України, важливого значення набув митний контроль. Такий вид контролю існує в усіх країнах, але наші умови накладають на нього свої особливості, більш жорсткі підходи до обсягів при вивезенні за межі митної території України та ввезенні на неї товарів та інших предметів.

Щодо податкової служби, яка активізувалася як у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи – контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, так і в плані гласності здійснення податкового контролю – широко інформування через засоби масової інформації про стан та зміни в податковій політиці.

Державна санітарно-епідеміологічна служба, здійснює контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей, а також застосовує заходи правового характеру щодо правопорушників.

Одним з видів державного контролю, який перебуває у стадії становлення, є контроль за дотриманням антимонопольного законодавства щодо захисту інтересів підприємців та добросовісної конкуренції. Правовим забезпеченням цього виду контролю є Закон України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності" та Закон України "Про Антимонопольний комітет України". У відповідність з цими законами приведена вся нормативна база: рішення уряду України, центральних органів виконавчої влади, що регулюють відносини в цій сфері.

Конкретизація функцій такого виду контролю в практичній діяльності може бути зведена до протидії монополю зазіханням окремих видів виробників, дотримання законів про демонополізацію суб'єктів господарювання, підготовки рекомендацій уря-

ду чи органів законодавчої влади на основі детального аналізу виробничих процесів, контроль за проведенням приватизації й роздержавлення, контроль за дотриманням законодавства про банкрутство, де мова йде про прийняття своєчасних рішень стосовно переорієнтації чи ліквідації збиткових виробництв чи навіть окремих галузей.

Окреме місце в системі контролю посідає статистичний контроль, який разом з тим може використовуватися при здійсненні інших видів контрольної діяльності.

Завданням екологічного контролю у цій галузі є забезпечення вимог чинного екологічного законодавства про охорону природного навколишнього середовища всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами.

#### IV. Висновки

Отже, контроль – це сукупність політичних і економічних процесів та методів, які повинні забезпечувати стабільність суспільного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та законів України, важливий адміністративно-контрольний метод органів влади, який потребує вдосконалення управлінського процесу у сфері реалізації політики уряду.

Можна сказати, що контроль виконує владну функцію. Це спрямування державного управління в напрямі соціального прогресу. Одним із засобів забезпечення конституційних прав є спеціалізована міжвідомча контрольна діяльність. Такий контроль здійснюється відповідними державними інспекціями, які захищають, насамперед, найважливіші права людини: на життя, здоров'я, працю, безпечно природне навколишнє середовище, санітарні умови тощо та забезпечують дотримання чинного законодавства. До таких контрольних органів належать: Санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, Державна інспекція праці Міністерства праці та соціальної політики України, Державна екологічна інспекція та Служба державної охорони природно-заповідного фонду Міністерства екології та природних ресурсів тощо.

Ефективний контроль значною мірою залежить від ставлення до нього керівників, а також від наявності повноцінних контрольних органів на всіх рівнях управління, наукової розробки проблем контролю в умовах реформування української держави. Необхідно також підвищувати активність населення, яке є першоосновою соціального контролю за діяльністю державних органів.

Державний контроль має розглядатись із позиції принципово нової парадигми – як системна діяльність з надання послуг. Це потребує розробки нової методології діяль-

ності в цій галузі на підґрунті методології управління на основі якості цих послуг.

**Список використаної літератури**

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Гаєвський Б.А. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б.А. Гаєвський, В.А. Рехкало. – К. : УАДУ, 1998. – 144 с.
3. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В.М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : НАДУ : Міленіум : Знання-прес, 2003. – 320 с.
5. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В. Маматова. – Д. : Свідлер А.Л., 2009. – 326 с.

*Стаття надійшла до редакції 12 квітня 2012 р.*

---

**Педак И.С., Рыжикова И.В. Тенденции представления категориального аппарата “государственный контроль” в теоретической рефлексии**

*Рассмотрено понятие “государственный контроль” в разных аспектах его применения. Обосновано место государственного контроля в системе государственного управления.*

**Ключевые слова:** контроль, надзор, государственное управление, государственный контроль, система государственного контроля.

**Pedak I., Ryzhikova I. Trends in representation of the category “government control” in the theoretical reflection**

*We consider the definition of “government control” in different aspects of its application. Justified the place of government control in public administration.*

**Key words:** control, inspection, state management, government control, system of government control.