

Т. С. Єдинак, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри обліку і аудиту Академії митної служби України
О. В. Павлишен, магістрант Академії митної служби України

КОНТРОЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розглянуто сутність, значення та місце контролю серед функцій державного управління, наведено класифікацію державного контролю за видами та суб'єктами його здійснення.

Ключові слова. Контроль, функція, державне управління, суб'єкт контролю.

The essence, importance and the place of control among the functions of state administration, the classification of state control on kinds and subjects of its realization are considered in the article.

Key words. System of public administration, state service, state personnel politics, system of health care.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Оскільки контроль – одна з головних функцій державного управління та невід'ємний елемент надбудови суспільства, то у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої й виконавчої влади він зазнає серйозних змін.

Результати контрольних заходів за останні роки свідчать про те, що масштаби тіньового перерозподілу грошових потоків, у тому числі бюджетних, мізерність доходів від державної власності й обсяги вивезення капіталів за межі України величезні, а схеми скоєння порушень стають “досконалішими”. Це свідчить про те, що, незважаючи на велику кількість контрольних органів та служб, чинна система державного контролю далека від досконалої й характеризується слабкістю теоретичної та методичної бази, а також недоліками в організації контрольного процесу. За таких умов дослідження сутності та класифікації контролю як функції державного управління відзначається актуальністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). У вітчизняній літературі окремі питання контролю в системі державного управління розглядають О. Андрійко [1], В. Гаращук [2, 3], Л. Кінашук [4], В. Кобринський [5], В. Малиновський [6], Т. Маматова [7], Ю. Мех [8], Н. Нижник [9], Л. Пісьмаченко [10], О. Сушинський [11], В. Шестак [12] та ін. Незважаючи на широке коло досліджуваних проблем державного контролю, нині немає єдиного науково обґрунтованого підходу до визначення його сутності, а також цілісної концепції, яка б відображала реальне становище контролю у сфері державного управління, що, у свою чергу, значно ускладнює процедуру його здійснення.

© Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен, 2011

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – визначення сутності, значення й класифікації контролю в державному управлінні та напрямів його розвитку, що обумовлює такі завдання: розглянути особливості визначення категорії державного контролю у вітчизняній фаховій літературі та нормативних документах; навести класифікацію видів контролю у сфері державного управління; дослідити й визначити особливості та проблеми реалізації державного контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Світова економічна криза показала: для досконалості управління та запровадження найбільш ефективних заходів щодо виконання показників соціально-економічного розвитку з урахуванням усіх зовнішніх та внутрішніх обставин слід вирішувати проблемні питання державного контролю, тому, щоб визначити стратегічні напрямки розвитку державного контролю, необхідно звернутися до самої природи контролю, його сутності та різновидів.

Функціонування державного контролю є предметом дослідження юридичної, економічної та інших наук. Підходи до визначення поняття “контроль” завжди були різноманітними. У своїх працях науковці характеризують його як форму або вид діяльності, принцип, функцію.

В. М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, зазначає, що контроль – це “...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь” [2]. На його думку, у змісті категорії “контроль”, окрім “перевірки” або “нагляду з метою перевірки”, впливає ще один зміст цього слова – протидія чомусь небажаному.

На думку В. Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв. Вважаємо, що таке визначення розкриває зміст більше внутрішнього контролю, котрий здійснюється безпосередньо в самій організації чи відомстві, ніж контролю як функції державного управління.

У свою чергу, В. С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результату заходів реагування в унормованому порядку.

Дещо інше за змістом поняття державного контролю наводить Т. В. Маматова. Вона пропонує його трикомпонентне визначення:

1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [7].

Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [13].

Отже, дослідження підходів до визначення сутності поняття “контроль” показує, що погляди вчених у даній сфері дещо відрізняються. Існує досить велика кількість визначень контролю, але, на нашу думку, можна виділити три основні підходи до трактування сутності даного поняття:

- складова (елемент) управління;
- функція управління;
- система спостереження та перевірки.

Охарактеризуємо детальніше кожен з цих підходів. Якщо розглядати контроль як складову (елемент) управління, то він передбачає нагляд за об'єктом з метою перевірки відповідності стану об'єкта бажаному та необхідному, визначеному законами, положеннями, інструкціями та іншими нормативними документами, а також програмами, планами, договорами, проектами тощо.

Контроль – також одна з основних функцій управління, заключна стадія управлінського процесу. За його допомогою відбувається зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління. Таким чином, контроль – це функція управління, система прав, обов'язків і дій уповноважених осіб з перевірки дотримання суб'єктом управління прийнятих рішень або оцінки здійснених керованим суб'єктом операцій на предмет дотримання інтересів суб'єкта, який керує.

Відповідно до третього підходу, контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта. Він здійснюється з метою оцінки обумовленості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, усунення несприятливих явищ і, за необхідності, інформування про них компетентних органів.

Державний контроль впливає із сутності влади і держави та, як будь-який елемент цих категорій, має своє місце в державному управлінні, що визначається функціями державного управління, метою та ієрархією державної влади. У системі функцій державного управління місце контролю можна зобразити графічно (рис. 1).

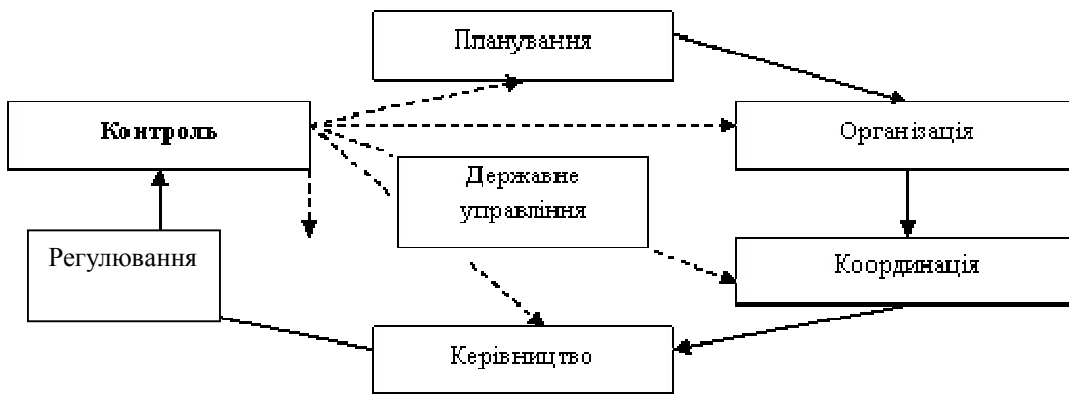


Рис. 1. Місце контролю в системі функцій державного управління

Таким чином, у державному управлінні контроль перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління, проте його особливість щодо інших функцій полягає в тому, що він призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, поставленим перед управлінням.

Контроль забезпечує точність і конкретність управління та його відповідність прийнятим рішенням. Завдяки контролю на кожному окремому етапі управлінського процесу суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. Отримуючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативного втрутитися, обрати інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам.

Отже, контроль можна визначити не тільки ключовою функцією державного управління, а й певним видом управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізмом оцінки прийнятих управлінських рішень. Він дає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

У процесі розвитку системи державного контролю в Україні загалом можна виокремити два основні етапи.

1. Етап становлення (1990–2000), протягом якого сформовано базові умови для створення системи державного контролю та мережі контрольних органів, досягнуто законодавчого та конституційного закріплення ключових гарантій їх діяльності, започатковано законодавче обмеження повноважень щодо контролю підприємницької діяльності, організовано кадрове, інформаційне, методичне та інше забезпечення контрольної системи.

2. Етап оптимізації та вдосконалення (з 2001 р.), який передбачає поглиблене дослідження організації системи державного контролю і правове закріплення її складових з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду в законах, удосконалення взаємодії контрольних органів, створення правових гарантій ефективності державного контролю та обмеження неправомірного втручання держави в господарську діяльність.

Однак останніми роками відбувається переорієнтація сучасної будови Української Держави на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а, відповідно, й на нові підходи до завдань, функцій державних органів, їх структури. У зв'язку із цим виникає нагальна потреба переосмислення призначення контролю як функції управління та зміни компетенції державних органів контролю.

Дослідивши погляди науковців на проблему державного контролю в Україні, пропонуємо таку класифікацію видів контролю у сфері державного управління (рис. 2). Цей поділ охоплює всіх суб'єктів його ініціювання та здійснення й відразу дає відповідь, хто організовує контроль і є основним користувачем його даних, що важливо з управлінського погляду: суб'єкти державного регулювання економіки (в особі глави держави, парламенту, уряду, інших органів державної влади, державних установ і органів державного управління); органи місцевого самоврядування; керівні органи суб'єктів господарювання чи громадяни (об'єднання громадян).

Таким чином, у сфері державного управління контроль так чи інакше здійснюють усі органи влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяги, форми та методи різних суб'єктів суттєво відрізняються. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших – елементом виконання основних функцій.

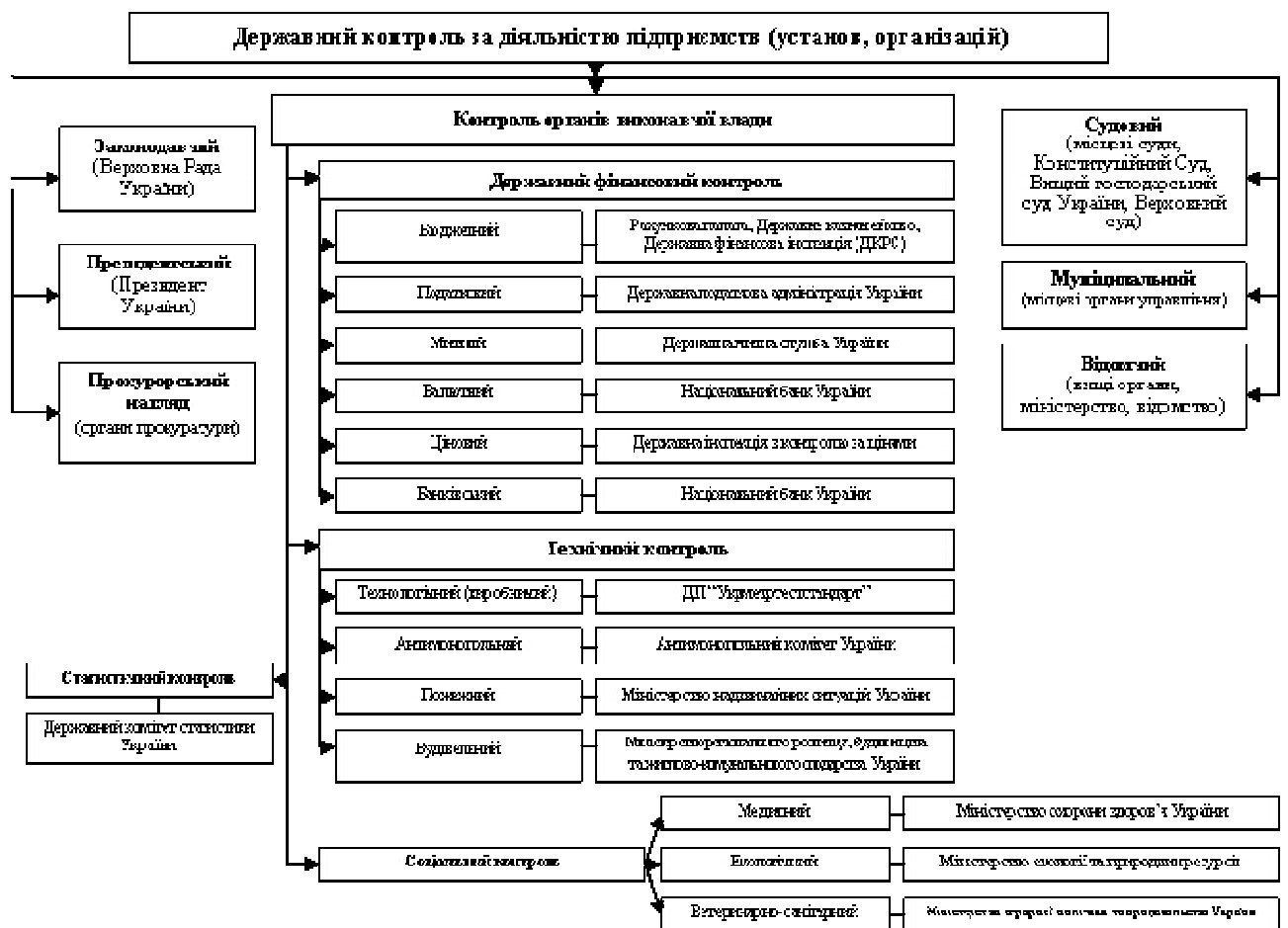


Рис. 2. Класифікація державного контролю за видами і суб'єктами

Незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю в Україні, на жаль, їх діяльність відбувається за відсутності чіткої взаємодії. По суті, державний контроль діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами. Відокремлені дії кожного не відтворюють цілісного стану справ чи то окремого підприємства, чи то галузі в цілому і, як наслідок, не забезпечують ужиття повного переліку відповідних заходів на виконання управлінських рішень для подальшого розвитку соціально-економічних відносин. Зрозуміло, що за таких умов трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності. Це свідчить про недосконалість чинної системи державного контролю взагалі, ця система не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого якісного реформування.

Тому необхідна умова підвищення ефективності державного контролю – це скоординована й упорядкована діяльність зазначених органів у здійсненні контрольних функцій, уникнення дублювання за тими напрямками контролю, які входять до компетенції кількох органів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, нині настав час вирішувати питання реформування організаційної побудови системи дійового державного контролю та створення правового механізму, який би забезпечував його ефективне здійснення на чіткій нормативно-правовій базі. Необхідність такого реформування зумовлена правовою та організаційною невизначеністю багатьох аспектів організації контролю в державному управлінні, зокрема застарілими організаційними механізмами його здійснення, що не відповідають завданням адміністративної реформи в Україні.

Недосконале нормативно-правове поле, недостатня ефективність контролю, орієнтація на здійснення державного контролю у формі ревізій та перевірок після завершення фінансово-господарських операцій – усе це не забезпечує належного рівня контролю й усунення виявлених правопорушень, спрямованості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням, а також високого рівня координації та обміну інформацією.

З огляду на передумови реформування системи державного контролю в Україні, є необхідність розв'язувати наявні проблеми в таких напрямках: визначення єдиних концептуальних засад організації державного контролю; оптимізація організаційної структури державного контролю; уточнення й

розмежування функцій органів державного контролю; стандартизація форм і методів контрольної діяльності тощо.

Удосконалення потребує також порядок координації та впорядкування системи контрольних органів, що передбачає законодавче закріплення в єдиному нормативному акті повноважень кожного з них (Рахункової палати, Державної фінансової інспекції, Державної податкової служби, Державної митної служби України тощо) стосовно здійснення державного контролю. У цьому акті, по-перше, необхідно дати вичерпний перелік органів, які мають право такого контролю, а також чітко визначити функції, права та обов'язки кожного з них. У протилежному разі державний контроль без належної, чітко окресленої організаційної структури і правової бази за умови функціонування десятків контрольних органів та армії контролерів буде малоефективним, а отже, дискредитує саму його ідею.

Список використаних джерел

1. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Андрійко О. Ф. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В. М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
3. Гаращук В. М. Проблеми організаційного забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 71. – С. 100–103.
4. Кінащук Л. Організація та правове забезпечення контролю як функції управління / Л. Кінащук // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 57–59.
5. Кобринський В. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю / В. Кобринський // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 45–48.
6. Малиновський В. Я. Державне управління / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.
7. Маматова Т. Трактатування поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.
8. Мех Ю. В. До питання про класифікацію контролю в державному управлінні / Ю. В. Мех // Проблеми законності. – 2006. – № 77. – С. 60–64.
9. Нижник Н. Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави / Н. Нижник, І. Якушик // Президентський контроль. – 2004. – № 1. – С. 41–44.
10. Пісьмаченко Л. М. Контроль в системі державного управління економікою: стан, проблеми та напрями вирішення / Л. М. Пісьмаченко // Економіка та держава. – 2006. – № 8. – С. 67–69.
11. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / Сушинський О. І. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
12. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / Шестак В. С. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (зі змінами від 02.12.2010 р. № 2756-VI) – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.