

Г. М. Михайлов,
директор приватного підприємства

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СОЦІАЛЬНІЙ ДЕРЖАВІ

Визначено ознаки соціальної держави, з'ясовано можливості соціалізації держави через механізм державного контролю, виділено умови зведення його до мінімуму, визначено напрями трансформації державного контролю.

Ключові слова: соціальна держава, призначення держави, державний контроль.

У процесі становлення та закріплення ринкових відносин суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй господарській діяльності орієнтуються на прибуток, дбають про свої інтереси, які не завжди співпадають з інтересами держави та суспільства. Ринкові перетворення супроводжуються порушеннями законодавства, умисним приховуванням прибутків, невідповідністю управлінських дій новим умовам та негативними наслідками господарювання. Це монополізація виробництва окремих груп товарів чи послуг, намагання ухилитися від податків, завезення на територію держави токсичних речовин, впровадження небезпечних для людини виробничих технологій, хижачьке ставлення до навколишнього середовища. Саме тому в умовах розвитку демократії, розвитку ринкових відносин об'єктивною реальністю залишається державний контроль як потужний механізм впливу на суспільні процеси.

У науковій літературі державний контроль розглядається переважно як форма, метод, функція управління [1–6] і лише деякі науковці [9] підкреслюють його соціальну значущість. Недостатня розробка питання державного контролю з огляду на соціальне призначення держави і спонукала автора звернутися до даної теми.

Мета статті – визначити роль контрольної діяльності у забезпеченні соціальної сутності держави.

Існування суспільних відносин у будь-якій країні не можливо без управління цими відносинами з боку держави. Як доводить історичний

досвід людства держава – це та особлива, універсальна інституція, що має публічну, державну владу та спеціалізований апарат для регулювання системи суспільних відносин загалом. Держава являє собою таку організацію влади, яка здійснює управління суспільством, забезпечує в ньому порядок в інтересах усіх його членів, але при цьому може переважно захищати інтереси пануючих класів. Жодна із суспільних інституцій не спроможна підмінити роль держави, яка має взаємопов'язані та взаємодіючі державні органи, що від її імені забезпечують управління, а у разі необхідності й державний примус.

Характеризуючи сучасну державу слід зазначити, що її найважливішою роллю у суспільстві сьогодні є соціальне призначення, яке полягає у покликанні представляти загальні інтереси населення. Сутністю соціального типу держави є з'єднання всіх соціальних груп населення, націй та народностей у єдине ціле, об'єднане поняття «громадянське суспільство». Метою такої держави є забезпечення захисту обслуговування інтересів всього суспільства в цілому, а не окремої його частини. Така держава побудована на визнанні прав, свобод та законних інтересів людини у якості найвищої цінності, пріоритеті прав людини перед інтересами інших учасників суспільних відносин (господарських суб'єктів, державних органів, посадових осіб тощо). При цьому головним завданням контролю в державі є збереження стабільності та цілісності соціальної системи, одним із засобів якого є спонукання людини до так званої рольової поведінки.

Соціальна сутність держав, які мають риси демократичних правових соціальних держав виявляється в їхніх завданнях, головними з яких є:

- забезпечення цілісності суспільства, національних інтересів та безпеки країни;
- підтримка соціального порядку, за яким здійснюються і гарантуються основні політичні, громадянські, економічні, соціальні та культурні права і свободи людини і громадянина;
- зростання рівня життя населення країни.

Соціальна держава – характеристика (принцип), що відноситься до конституційно-правового статусу держави та передбачає конституційне гарантування економічних та соціальних прав і свобод людини та громадянина та відповідних обов'язків держави. Це означає, що держава служить суспільству та прагне виключити або звести до мінімуму невинуваті соціальні відмінності. В якості однієї з ознак соціальної держави виділяється рівність усіх людей (особистостей), визнається домінанта дихотомії «особистість-держава», а головною метою держави – економічний та соціальний прогрес. Отже, поняття соціальної держави будемо розглядати у широкому розумінні, відповідно до якого соціальна держава це суспільний інститут, який:

- має конституційно-правовий статус;
- гарантує конституційно економічні та соціальні права і свободи людини та громадянина;
- визначає та підтримує суспільний лад системою державних регуляторів та здійснює відтворення суспільних функцій завдяки наявності відповідних обов'язків держави, здійснює покарання за протиправні дії;
- регулює діяльність індивідів у рамках соціальних відносин, передбачає можливість індивідам забезпечити свої потреби, прагнучи звести до мінімуму невинуваті соціальні відмінності у суспільстві;
- визнає людину найвищою соціальною цінністю, інтегрує прагнення, дії та відносини індивідів на користь суспільства в цілому.

У Конституції України (ст. 1) визначено: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Стаття 3 проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [7].

Одним із прав людини є право приватної власності. Соціальна держава дбає про не порушення такого права, невтручання у діяльність щодо об'єктів приватної власності, а отже контролює лише загальні визначені законодавством вимоги та норми. Відтак, адміністративними порушеннями можуть бути рішення, дії та бездіяльність осіб з боку адміністрації у відносинах з громадянами. Таке тлумачення повністю відповідає європейській доктрині адміністративного контролю та вимагає перегляду підходів до контролю в Україні, введення контролю за самими органами влади з боку публічних інституцій (парламенту, громадських організацій, територіальної громади тощо).

У демократичній державі народ є єдиним джерелом влади, якому належить повновладдя. Разом із цим з об'єктивних причин народ не може здійснювати безпосередньо публічну владу постійно. Оскільки частину своєї влади народ передає органам державної влади, об'єктивно ідея контролю та взаємоконтролю має і суспільне і загальнодержавне значення.

На наш погляд, державний контроль може «соціалізувати» державу і лише тоді впливати на суспільні процеси коли:

- створено «середній прошарок» власників;
- наявний потужний економічний потенціал для перерозподілу доходів між регіонами;
- побудовано громадянське суспільство, яке відіграє суттєву роль при вирішенні життєво важливих проблем;
- високий рівень моральності у суспільстві, визначені та підтримуються орієнтири справедливості та рівності;
- держава відіграє вирішальну роль у соціальних процесах;
- у суспільстві сформована правова культура та повага до закону, традиції та норми поведінки ;
- чітко регламентовані норми та правила поведінки учасників суспільних відносин, які виключають можливість преференцій для окремих громадян у процесі здійснення будь-якої діяльності та ін.

За таких умов можливо формування соціальної держави. Інакше роль державного контролю у будь-якій сфері управлінської/господарської діяльності буде зростати. Особливо це стосуватиметься тих сфер де використовуються значні матеріальні та фінансові ресурси (наприклад, капітальне будівництво).

Отже, роль державного контролю зводиться до мінімуму при наявності таких умов: наявності громадянського суспільства та його інститутів, що здійснюють контроль; сформованої правової культури; чітко регламентованих норм та правил поведінки учасників суспільних відносин, що не припускають різночитань. Коли соціально-правова ситуація в державі не відповідає визначеним умовам, поступово державний контроль стає всезагальним, оскільки інші соціальні інститути та суспільство в цілому неспроможні й нездатні його здійснювати, тому держава перебирає на себе всі форми контролю.

Якщо розглядати державу з позиції того, що вона є соціальним інститутом то загальною функцією будь-якої соціальної держави є задоволення соціальних потреб, заради яких вона і була створена. Для здійснення цієї функції такому інституту приходиться виконувати ряд функцій, що забезпечують спільну діяльність людей, які прагнуть задовольнити свої потреби (рис. 1).



Рис. 1. Функції соціальної держави

Функція закріплення та відновлення суспільних відносин – це система правил та норм поведінки, що закріплюють, стандартизують поведінку кожного члена суспільного інституту, яким є держава і роблять таку поведінку передбачуваною.

Регулятивна функція – це вироблений державою шаблон поведінки, норм та контролю, що регулює взаємовідносини між членами суспільства.

Інтегративна функція – це процеси згуртовування, взаємозалежності та взаємовідповідальності членів соціальних груп, що відбуваються під впливом інституціоналізованих норм, правил, санкцій та систем ролей.

Трансляюча функція – це передача соціального досвіду новим людям за рахунок зміни поколінь.

Комунікативна функція – це розповсюдження інформації у середині держави з метою управління та контролю за додержанням норм.

Реалізація кожної з цих функцій певною мірою передбачає здійснення контролю з боку держави та з боку громадянського суспільства.

Держава регулює всі сфери життєдіяльності суспільства. Галузеві підсистеми мають певні особливості, які пов'язані з формою власності, що превалює, специфікою побудови підприємств і організацій, технологією виконання основних функцій (виготовлення продукції або надання послуг) тощо. Не виключенням є і такий специфічний напрям роботи як цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища.

Необхідність контролю за станом життєвого середовища державою існує внаслідок певних причин. По-перше, лише держава має право та повноваження встановлювати єдині для всіх членів суспільства правила поведінки незалежно від сфери діяльності (законодавчі та нормативно-правові акти). По-друге, держава має можливість створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції. Також держава формує економічний механізм з використанням таких важелів

управління як оподаткування, бюджетне фінансування, інвестування, кредитування, ціноутворення послуг.

Невід’ємною складовою управлінського процесу у будь-якій сфері діяльності є контроль. Контроль є невід’ємним атрибутом суспільних відносин, що поруч з іншими створює та характеризує режим панування. Державний контроль – одна з форм здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших правових актів, виданих державними органами.

Державний контроль – одна з основних функцій державного органу. Державний контроль дає змогу отримувати і об’єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об’єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень та рекомендацій і вживати оперативних заходів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам. Отже, контроль це – функція і процес здійснення контрольної влади, місією якого є не тільки діяння, спрямовані на отримання та осмислення інформації щодо суспільних відносин, а й відповідні вольові процеси щодо запровадження, збереження, зміни та спрямування певного режиму суспільних відносин.

Повноваження органів щодо здійснення державного контролю регулюються Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами. Державний контроль може бути видом діяльності або ж мати допоміжне значення. Органам державного контролю властиве застосування владно-примусових заходів, спрямованих на приведення контрольованої функції у відповідність з прийнятими рішеннями та чинними нормами і правилами [8, с. 173].

У нормативному тлумаченні контроль здебільшого ототожнюється із діяльністю окремих органів. На думку О. Сушинського, контроль – складне й неодноманітне явище, якому властива наскрізність, що створює в суспільстві прогноуючу та цементуючу його основу [1].

Погоджуємося з науковцями [1; 2] в тому, що контроль не можна ототожнювати з однією інституцією чи гілкою влади, він має наскрізне значення, це одна з основних функцій управління, стадія управлінського процесу, що виступає способом забезпечення законності та державної дисципліни. Жоден орган влади не може бути звільнений від контролю (звітів) і має нести відповідальність за свою діяльність перед іншими органами влади і перед громадськістю.

Виходячи з розуміння суті 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 самостійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів. Жак Зіллер зауважує, що наслідки контролю органів влади можуть бути подвійними: з одного боку забезпечується нормальне функціонування адміністрації та дотримання принципів права та демократії, з іншого – контроль інколи виступає як гальмо швидкої та ефективної дії органів влади [9]. Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу чи посадової особи, доцільність її, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажаних наслідків. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Як зазначає В. Авер'янов, «створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та

права людини. Для цього необхідно сформувавши відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню. Однією з гарантій такого служіння інтересам людини у сфері управління може бути контроль», що й визначає його глибокий соціальний зміст.

Сучасні тенденції розвитку громадянського суспільства, усвідомлення ролі правової держави спричиняють необхідність переосмислення та перегляду суб'єктно-об'єктних відносин в системі державного контролю, взаємної їх відповідальності щодо вчинених дій, підвищення ролі самоврядного та громадського контролю. Соціальна значущість такого контролю полягає в його покликанні забезпечити підконтрольність державної влади, гарантувати реалізацію конституційних прав і свобод громадян, індивідуальних, громадських та суспільних потреб.

З іншого боку, контроль соціалізує суспільство, оскільки вимагає від нього відповідної активності, згуртування задля досягнення суспільних цілей при рівних правах кожного громадянина. Участь у процесі контролю спонукає до усвідомлення громадянином власної відповідальності за результати контролю, формування почуття причетності до будівництва суспільних відносин, прийняття управлінських рішень.

Зважаючи на те, що в Україні громадянське суспільство з відповідними інститутами формується досить повільно, маємо констатувати, що переважно держава сьогодні і в найближчі часи залишиться основним контролером в усіх сферах господарської діяльності. Перспективи подальших розвідок можуть стосуватися підвищення ролі суспільного контролю за умов розвитку громадянського суспільства за умов збільшення активності профспілкових, громадських організацій, професійних Асоціацій, які з часом зможуть перебрати на себе деякі контролюючі функції держави.

Список використаних джерел

1. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
2. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 11-12.
3. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационные и функциональные вопросы) : [учеб. пособие] / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
4. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства : [монография] / под ред. проф. С. Н. Князева. – Минск : Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 464 с.
5. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у таблицях і схемах] / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одинцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
6. *Філіпповський В. М.* Основи теорії державного управління : [навч. посіб.] / В. М. Філіпповський. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 216 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР станом на 8 грудня 2004 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – № 2. – С. 44. – (Бібліотека офіційних видань).
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 992 с.
9. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 224 с.

Mikchailov G. M. State control in the social state.

Attributes of social state, socialization possibilities of the state through the mechanism of state control have been determined, conditions of taking it to minimum have been allocated, ways of transformation of the state control have been determined.

Key words: social state, mission of the state, state control.

Михайлов Г. Н. Государственный контроль в социальном государстве.

Определены признаки социального государства, возможности его социализации через механизм государственного контроля, выделены условия сведения контроля до минимума, определены дальнейшие направления трансформации государственного контроля.

Ключевые слова: социальное государство, предназначение государства, государственный контроль.