

УДК 342

І.Ю. ХОМИШИН, канд. юрид. наук, Національний університет «Львівська політехніка»

КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: контроль, державний контроль, громадський контроль, державне управління, державна служба

Формування національної моделі громадянського суспільства та відповідної йому демократичної, соціальної, правової держави можливе лише за умови комплексного системного реформування всіх сфер суспільного життя. Усвідомлення та суспільна потреба необхідності недопущення можливості зловживання здійсненням влади та насамперед її узурпації актуалізує науковий і практичний інтерес до контролю у сфері публічної влади. Сьогодні все більш значущою стає роль державного контролю, від якого залежить не тільки додержання законності в системі державної влади, а й концептуальне забезпечення успішної стратегії державного управління. У нашій країні проблема відсутності зворотного зв'язку між суспільством і державою існує вже багато років; влада протистоїть суспільству, підпорядковує його собі.

Чітке визначення місця і ролі контролю в суспільних відносинах, належна регламентація контрольної діяльності можуть стати запорукою додержання норм права, суттєво послабити напруженість у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю.

Нині постає проблема реорганізації як державного, так і недержавного контролю, її вирішення вимагає комплексного підходу.

В адміністративно-правовій літературі дослідженню контролю свої праці присвятили О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашук, В.М. Мартиненко, Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, О.І. Сущинський та ін. Метою цієї статті є дослідження сутності контролю у системі державної служби та визначення сучасних проблем громадського контролю та перспектив його розвитку.

Розбудова української державності в контексті світових глобалізаційних процесів вимагає пошуку ефективної моделі системних змін у сфері контролю в державній службі.

Підходи до визначення поняття «контроль» завжди були різноманітними. У своїх працях науковці характеризують його як форму або вид діяльності, принцип, функцію.

У словниках української мови контроль розкривається в декількох аспектах: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь, перевіряє його; 4) контролери [1, с.577; 2, с.271].

Ю.В. Гаруст розуміє під контролем «спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому» [3]. О.П. Полінець визначає контроль в державному управлінні, як сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [4].

Українські вчені Н. Нижник та І. Якушик трактують поняття «контроль в управлінні» в трьох основних аспектах:

– контроль як систематична конструктивна діяльність керівників державної служби, органів управління, як одна з основних управлінських функцій;

– контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку;

– контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь у цьому процесі від початку і до завершення [5, с.41].

Відомий науковець С. Дубенко, розглядаючи поняття контролю, підсумовує: «У широкому розумінні контроль – це сукупність політичних і економічних процесів і методів, які повинні забезпечувати стабільність суспі-

льного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та законів» [6, с.76], «...контроль у системі державної служби має багатофункціональний характер, а технології, засоби, форми і методи його реалізації різноманітні» [6, с.76], «зараз Україна знаходиться в такій ситуації, коли, по суті, відсутня загальнодержавна система контролю, яка була б зорієнтована на нові демократичні завдання» [6, с.77].

Більшість авторів розглядає контроль як спосіб забезпечення законності і дисципліни. На думку Ю.М. Козлова, контроль включає в себе: нагляд за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності і дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень [7, с.41].

О.І. Сушинський визначає контроль як функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси [8, с.30]. Дослідник розглядає контроль як владну функцію, що дає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспекті [8, с.29], а сам контроль розділяє на владний та соціальний. Тобто контроль розділяється на контроль, що здійснюється органами влади, та контроль, що здійснюється суспільством. Досліджуючи контроль як явище, автор надає йому таке визначення: «контроль як явище є сукупністю інститутів, спрямованих на відновлення, встановлення, констатування та спрямування актів усіх інституцій соціуму відповідно до програми розвитку, мається на увазі до інтересів людини, громади та суспільства загалом. Соціальний контроль автор розглядає як динамічну систему цінностей, притаманних індивіду, певній асоціативній організації та суспільству в цілому [8, с.33].

О.Ф. Андрійко зазначає, що «суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві і різних його утвореннях, допомагає визначити

відповідальність...» [9, с.7], а державний контроль він розглядає як частину соціального контролю, «яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина» та визначає його як «об'єктивно зумовлену діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам» [9, с.14].

Отже, контроль є важливим елементом у складі системи державної служби. Делегування дедалі більшої частини повноважень до нижчих систем управління та передача відповідальності за прийняття рішень зверху донизу потребують посилення контролю у сфері державної служби.

За умов значних змін, що відбуваються нині в державі та суспільстві, пріоритетним постає завдання такого налагодження діяльності органів державної влади, за якого їх робота спрямовувалася б передусім на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати. Зміна ролі держави в суспільстві змінює й сутність та призначення контролю, що стосується насамперед контролю в системі державної служби.

Основною метою контролю в системі державної служби є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів.

З точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта можна виділити зовнішній і внутрішній види контролю. Такий поділ є доволі умовним, оскільки за певних обставин один і той самий контроль може бути зовнішнім відносно однієї системи чи об'єкта, а за інших умов, за розгляду більш масштабної системи, задовольнятиме внутрішні потреби системи, тобто може вважатися внутрішнім. Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в ме-

жах організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого контролюють. У випадку зовнішнього контролю така організаційна підпорядкованість відсутня.

Підтримуємо думку О.І. Сушинського щодо виокремлення контролю, що здійснюється органами влади, та контролю, що здійснюється суспільством. Адже контрольну функцію виконують як державні органи, так і громадськість. Перерозподілу функцій між системами державного та громадського контролю є механізмом запобігання та протидії негативним чинникам у сфері контролю.

Державний контроль полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних коштів.

Єдиного, нормативно закріпленого поняття «державний контроль» в даний час немає. Державний контроль розглядається як законна (заснована на діючих нормативних правових актах) діяльність компетентних державних органів та їх представників з перевірки дотримання нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, а також щодо усунення та попередження різних порушень.

Сутність державного контролю включає в себе спостереження за діяльністю підконтрольних об'єктів з метою отримання необхідної інформації в межах, передбачених законом і іншими нормативними правовими актами. Отримана інформація може бути використана з метою виявлення негативних або позитивних тенденцій у діяльності підконтрольних суб'єктів і причин, що породжують ці тенденції, прогнозуванні подальшої діяльності підконтрольних суб'єктів. Інформація, отримана при здійсненні контрольної діяльності, необхідна також для виявлення протиправних і недоцільних дій або витрат фінансових чи інших ресурсів, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності.

Розвинута правова держава об'єктивно служить інтересам громадянського суспільст-

ва, яке в свою чергу стимулює розвиток демократичної держави і здійснює гнучкий контроль за його діяльністю. Відзначаючи істотну роль державного контролю, необхідно мати на увазі, що держава не завжди може контролювати саме себе (навіть розвинена система поділу влади дає збої), в деяких сферах держава не в змозі обійтися без підтримки інститутів громадянського суспільства. Зріле громадянське суспільство здатне забезпечити демократичний порядок формування найважливіших державних органів, органів місцевого самоврядування. В ідеалі воно здійснює гнучкий контроль за роботою державного механізму на основі закону, реалізує творчий потенціал правової держави.

Вчені-правознавці відзначають, що «здатність суспільства до контролю над владою – ознака розвиненого громадянського суспільства... і тільки за умови існування громадянського суспільства держава стає «правовою».

Громадський контроль за діяльністю державних органів є необхідним інститутом, за допомогою якого в першу чергу забезпечується охорона і захист прав і свобод людини. Вважаємо, що під громадським контролем за діяльністю органів державної влади слід розуміти самостійний і встановлений законом вид соціального контролю компетентних суб'єктів, спрямований на забезпечення режиму законності в діяльності органів державної влади.

В умовах створення громадянського суспільства особливого значення набуває громадський контроль. Згідно ст.38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Громадський контроль (англ. civil control) – громадська оцінка ступеня виконання орга-

нами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм.

Громадський контроль – це один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами; форма реалізації демократії і спосіб залучення населення до управління суспільством та державою. Можна виокремити: контроль громади та народу; контроль суб'єктів громадського чи асоціативного сектору, у тому числі контроль партій.

Однак у нашій державі це явище ще не набуло системного характеру, що зумовлює потребу у виробленні ефективних механізмів здійснення такого контролю.

Проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, адже на сьогодні влада, фактично вільна від нього, є безвідповідальною та не забезпечує повною мірою дотримання норм закону. На думку О.Г. Пухкал, причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності влади; по-друге, фактичній відсутності соціальної бази інституту громадського контролю – середнього класу; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю [10].

Правовими засобами громадського контролю є: діяльність громадських рад при органах державної влади; функціонування громадських інспекцій; громадські слухання та обговорення; громадські експертизи; звернення громадян; повноваження представників громадських організацій, громадських інспекцій складати протоколи про адміністративні правопорушення та передавати їх уповноваженим органам державної влади; функціонування інституту присяжних; звітування представників органів державної влади перед громадськістю та інші правові засоби.

Чинні нормативно-правові акти України визначають достатньо обмежений арсенал засобів здійснення громадського контролю. Крім того, ефективно використання громадян

нами та їх об'єднаннями існуючих правових засобів (оскарження незаконних діянь органів публічної влади і/або їх посадових осіб до суду, звернення за захистом своїх прав до омбудсмана, органів прокуратури та ін.) потребує вдосконалення законодавства, яке їх регулює.

Громадський контроль державної служби з боку громадських організацій включає оцінку і коригування дій і напрямків розвитку. Така складова, як оцінка результатів діяльності державних органів має відбуватись за напрямками: досягнення цілей державного органу, відповідність стану і вимогам суспільства, державним програмам соціального розвитку, прийнятність ризику діяльності та соціальна відповідальність рішень. В результаті здійснення такого оцінювання формується система критеріїв контролю, визначаються їх пріоритети та приймаються рішення щодо підтримки балансу інтересів груп впливу (споживачів державних послуг, держави, державних службовців). Отже, формування ефективної системи громадського контролю державної служби як способу забезпечення ефективного управління її розвитком є передумовою успішної реалізації державного управління на демократичних засадах.

Слушно зауважує Д. Сірик, що участь громадських об'єднань в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, відкритість, взаємодія з громадянським суспільством, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам тощо [11].

Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни – як провладних, так і опозиційних, – об'єктивно вимагає встановлення і державного і громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян. Співвідношення громадського і державного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави як тоталітарної чи демократичної. 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

2. Словник української мови : в 11 т. – Т. IV. – К. : Видавництво «Наукова думка», 1973. – 840 с.

3. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності органів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ю. В. Гаруст ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 184 с.

4. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / О. П. Полінець ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

5. Нижник Н. Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави / Н. Нижник, І Якушик // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод.

бюл. Адміністрації Президента України. – 2004. – № 1. – С. 41–45.

6. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / Дубенко С. Д. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 224 с.

7. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

8. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

9. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.

10. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління/ О. Г. Пухкал // Інвестиції: практика та досвід.– 2010. – № 14. – С. 56–58.

11. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади/ Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.

Хомишин І. Ю. Контроль у системі державної служби / І. Ю. Хомишин // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 292–296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_52.pdf

Проаналізовано думки вчених щодо досліджуваної категорії; виокремлено значення громадського контролю державної служби з боку громадських організацій.

Хомишин И.Ю. Контроль в системе государственной службы

Проанализированы мнения ученых по исследуемой категории; выделены значения общественного контроля державной службы со стороны общественных организаций.

Homyshyn I.Yu. Control in the Public Service

Analyzed the views of scientists on the study category of control of state thesis there is determined the value of public services by NGOs.