

*Ольхова Т. О.,*

здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

## **ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

*Розкрито сутність державного контролю. Виокремлено його характерні ознаки та складові, які б дали змогу встановити індивідуальність зазначеної категорії, визначити роль і місце серед інших близьких понять, таких, наприклад, як нагляд.*

**Ключові слова:** державний контроль, контрольно-наглядова функція держави, нагляд.

*Раскрыта сущность государственного контроля. Выделены его характерные признаки и составляющие, которые бы дали возможность установить индивидуальность отмеченной категории, определить роль и место среди других близких понятий, таких, например, как присмотр.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, контрольно-наблюдательная функция государства, присмотр.

*Essence of state control is exposed. He is selected characteristic signs and constituents, which would enable to set individuality of the noted category, define a role and place among other near concepts, such, for example, as a supervision.*

**Keywords:** state control, control-observant function of the state, supervision.

Відомо, що сутність завжди складає основу будь-якого об'єкта пізнання, тому що відображає внутрішні змістовні характеристики і відносини, прояви, сторони. Можна вважати, що це визначення відноситься і до сутності державного, в тому числі президентського контролю.

Йдеться про реалізацію у відповідному правовому й організаційному полі державного контролю в Україні, про те, наскільки ефективно, наприклад, глава держави, виходячи з конституційних повноважень, має можливість контролювати діяльність органів виконавчої влади. При цьому з основних питань автор висловлює особисту думку.

Щоб визначити сутність державного контролю, необхідно виділити характерні ознаки складових його елементів, які дозволяли б встановити його індивідуальність і визначити роль і

місце серед інших близьких понять, якими є контроль, надвідомчий контроль і т. п.

Термін «контроль» у науковій та практичній діяльності вживається досить часто. Важко знайти автора, що досліджує проблеми соціального управління, який в тій чи іншій мірі не торкався б цілі, завдання, функції, принципи контролю, компетенції контрольних органів. Таке часте звертання до поняття контролю формує думку про достатню вивченості сутності цього поняття [1].

Разом з тим це далеко не так. Аналіз літератури з адміністративного права, соціального управління свідчить про те, що у визначенні сутності контролю серед учених немає єдності. Автори визначають його по-різному: як засіб, фактор, форму, елемент, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умова, регулятор, гарант, явище, інститут, метод, правомочність, атрибут тощо.

Дані підходи, очевидно, не стільки відображають прагнення дати універсальну формулу поняття контролю, скільки є наслідком розгляду даного феномена через призму інтересів представників різних наукових напрямків – філософських, управлінських, політичних, правових, кібернетики та ін. [2]. Тому можна погодитися з позицією кожного з авторів, бо в його індивідуальному підході міститься елемент того великого і ємного змісту, якому притаманно поняття «контроль». У зв'язку з цим важливо уникнути спокуси виробити єдине багатоаспектне поняття контролю.

У словнику-довіднику із соціального управління контроль визначається як перевірка; спостереження з метою перевірки виконання законів, постанов, управлінських рішень тощо [3]. Таким чином, можна констатувати, що контроль в цілому - не що інше, як здійснення функції управління, суть якої полягає в тому, щоб перевіряти, спостерігати, відстежувати те або інше явище.

Функція управління - це, за твердженням, наприклад, Г.В. Атаманчука, «реальне, силове, цілеспрямоване, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, ставлення, стан, який вони сприймають і на яке реагують» [4]. До функцій управління він також відносить такі: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль. Такої ж точки зору дотримуються і ряд зарубіжних фахівців, наприклад, Р. Фалмер, К. Кіллен та інші [5].

Контроль сам по собі не представляє первинної діяльності, він стосується дій, здійснюваних незалежно від контролю. Разом з тим контроль є і самостійним видом роботи. Його сутність полягає у спостереженні за відповідністю діяльності

підконтрольного об'єкта тим приписам, які об'єкт отримав від керуючого органу або посадової особи [6].

З буквального сенсу такого визначення випливає, що контроль здійснюється з метою спостереження і охоплює збір даних і передачу інформації до компетентних органів про результати контрольних заходів, які спрямовані на те, щоб виявити причини виявлених відхилень і визначити шляхи їх усунення для ефективного функціонування державних органів влади. Така формула визначається поняттям «контрольна діяльність».

Коли основний суб'єкт державного управління, наприклад, Президент України, частина функцій з контролю делегує структурним підрозділам свого апарату, тоді з'являються спеціалізовані контрольні органи, яким главою держави разом з обов'язками з контролю передана і частина владних повноважень, які визначені в положеннях про дані органи, прийнятих відповідними указами Президента.

Вищесказане може привести до ілюзії, що контроль включає і можливість контролерів давати обов'язкові для виконання вказівки. Більше того, і в тих випадках, коли контролюючий орган не наділений такими повноваженнями, думка перевіряючих про наявність недоліків сприймається перевіряються як сигнал до дій за їх з усунення без вказівок від основного суб'єкта управління.

Таким чином, функції контролю найчастіше розуміється як діяльність з контролю, оскільки:

включає виявлення та аналіз фактичного стану справ, зіставлення цього положення з наміченими цілями і завданнями, оцінку контрольованої діяльності, вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків і недопущення їх у майбутньому.

Таке комплексне розуміння не обмежується спостереженням, фіксуванням відхилень і інформуванням про них.

Специфіка контролю як функції управління ще й у тому, що він проводиться всіма державними органами. «Наскрізний» характер функції контролю висуває великі вимоги до її конкретизації стосовно до кожного рівня управління, до кожного державного органу. Необхідні оптимальні шляхи розподілу цієї функції між органами та усунення паралелізму і дублювання.

Контролю, в першу чергу, властива інформаційна складова. Однак неправильно обмежувати його лише отриманням необхідної інформації. Особливістю інформаційного контролю є те, що він у своєму безпосередньому змісті пасивний. У зв'язку з тим, що контроль є невід'ємним елементом державної влади,

йому притаманний і управлінський аспект. Адже інформація забезпечує організацію діяльності суб'єктів впливу. У цьому зв'язку контроль як такий є організуючим елементом. Організуючий (організаторський) контроль, на відміну від інформаційного, - активний.

Разом з тим у ряді робіт при розгляді функцій контролю організуючий контроль як вид визначається як організаційної функції «, а інформаційний – в якості інформаційної функції. На наш погляд, до контрольних функцій слід віднести соціальну, політичну, діагностичну, оперативну, захисну, попереджувальну (превентивну). Особливу роль, на нашу думку, відіграє превентивна функція, так як, наприклад, попередній контроль попереджає небажані відхилення, оберігає від негативних наслідків в результаті тих чи інших прийнятих рішень і дій чи бездіяльності.

Контроль традиційно представляють у вигляді двох взаємодіючих підсистем: суб'єкти контролю і об'єкти контролю. Іншими словами, контролююча і контрольована підсистема.

Найбільшого поширення в юридичній літературі отримала класифікація та систематизація видів контролю за його суб'єкту залежно від природи, ролі і місця суб'єкта в системі української держави. Це цілком виправдано і зрозуміло, бо природа, місце і роль суб'єкта контролю в системі соціального механізму управління суспільством є, в кінцевому рахунку, головними і об'єктивними критеріями, за допомогою яких визначаються цілі, завдання, характер, форми та обсяг контролю.

У радянський період деякі автори розрізняли чотири основних суб'єкти, що здійснюють контроль за діяльністю органів державного управління: держава, громадські організації (в тому числі самодіяльні), трудові колективи, громадяни як приватні особи. На нашу думку, в сучасних умовах поділу влади в Україні суб'єкти, що здійснюють контроль, змінилися. Залежно від того, про який суб'єкті йдеться, можна розділити контроль на державний, громадський і приватний. Державний контроль здійснюють державні органи, організації, установи; громадський – всілякі громадські організації, трудові колективи, окремі громадяни; приватний – контролюючі структури (спеціальні юридичні та фізичні особи), наприклад, різні недержавні аудиторські фірми (компанії) [7].

Виходячи з спрямованості контролю, можна умовно виділити зовнішній і внутрішній контроль. М.С. Студеникіна називає «внутрішній» контроль внутрішньовідомчих, а «зовнішній» – надвідомчий. Внутрішній контроль здійснюється

щодо органів однієї системи, а зовнішній – щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів [8].

Вестмінстерська модель зовнішнього контролю передбачає здійснення парламентського контролю довіреними особами міністерств. При цьому парламент «контролює» міністерства, а останні, в свою чергу, контролюють своїх державних службовців та звітують перед парламентом. Необхідність такого контролю зумовлена і наявністю суб'єктивних причин, пов'язаних з особистими якостями працівників органів управління.

Оскільки цілі і характер управлінської діяльності, організаційні форми її здійснення різноманітні, то різноманітний і контроль за нею. Це дає широкі можливості для класифікації. Залежно від наукових і практичних завдань класифікація видів контролю може бути заснована на різних критеріях: природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної діяльності, характер контрольних повноважень організаційно не підлеглих або підлеглих об'єктів.

Організуючий контроль безпосередньо і повною мірою реалізується при здійсненні державного контролю (це система державних органів перевірки).

Коли йде мова про державний надвідомчому контролі, акцент, в першу чергу, робиться на те, які органи визначені як суб'єктів контролю, якою мірою об'єкти контролю виконують своє соціальне призначення, забезпечують стабільне функціонування держави і суспільства, загальнонаціональні інтереси.

Контрольована підсистема держорганів виконавчої влади складається з міністерств, відомств, органів і організацій, установ. Характерною рисою даної підсистеми є наявність розвиненого внутрішнього контролю, що слід враховувати контролюючої підсистемі при здійсненні зовнішнього (надвідомчого) контролю. Відносно самостійне місце в системі контролю, особливо державного, займає підсистема нормативних правових актів. Щоб здійснювати контроль, необхідно мати предмет контролю, знати, що має бути дотримано і як це проконтролювати.

Таким чином, контроль - це механізм забезпечення певних вимог (встановлень), сформульованих в законах та інших «нормативних правових актах».

З точки зору теорії управління, контроль є у будь-якій системі. У соціальному управлінні контролю належить значне місце, так як він служить важливою функцією державного, адміністративного та інших видів управління. У специфічній сфері діяльності, наприклад, боротьбі з злочинністю, контроль є закономірним і невід'ємним атрибутом державної влади.

Суб'єктами цього контролю виступають компетентні державні органи, наприклад, Президент, Верховна Рада, Уряд, а також органи, яким державою на основі законів і підзаконних актів делеговані відповідні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Отже, державний (президентський) контроль являє собою законну діяльність системи компетентних органів та їх представників щодо запобігання порушень, помилок, зловживань у реалізації органами виконавчої влади державних нормативних правових актів, спрямовану на поліпшення (вдосконалення) їх роботи.

Враховуючи, що відповідні встановлення (вимоги) можуть бути як відображені, так і не відображені в правових нормах, доцільно виділити також такі види контролю, як законний і незаконний. Це визначення потребує пояснення.

Усім відомий вислів, що «хороша мета виправдовує погані засоби». Якщо дотримуватися цього принципу, то для усунення порушень, зловживань допустимі будь-які заходи. Такий підхід сам по собі суспільно небезпечний, він перетворює виконавців у порушників і тому неприйнятний, що дає всі підстави ставити питання про межі контролю, наприклад, за діяльністю правоохоронних органів. Ясно, що ці межі визначаються насамперед законністю. Зло не виправляється злом. «Як брудний одяг не можна чисто вимити брудною водою, так і хибними діями не можна. Очистити людей від пороку», – говорив Філарет, митрополит Московський, видатний вчений-державознавець минулого сторіччя. У контрольній діяльності держави допустимі лише законні заходи. Влада може бути заснована на застосуванні сили (так як нав'язування волі вимагає подолання опору), однак застосування сили має бути засноване на законі.

Оскільки управління в соціальному сенсі пов'язане з категорією владарювання, остільки контроль як управлінська функція також є владна діяльність, що впливає на вчинки, дії учасників трудового процесу. Владність контролю виявляється в тому, що контрольні органи мають ряд повноважень:

а) давати підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених недоліків;

б) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях; в) безпосередньо застосовувати в необхідних випадках заходи державного примусу.

З вірною-теоретичної посилки про владності контролю нерідко робиться неправильний висновок, коли контроль відносять до заходів державного примусу. Дійсно, реалізація

контролю може бути пов'язана із застосуванням різних видів державного примусу. Але зводити контроль до примусу – означає спотворювати вихідне положення речей. Влада не можна ототожнювати з примусом, яке є лише особливим елементом забезпечення реального виконання відповідних вимог. До примусу вдаються лише в разі виявлення неправомірних дій. Контроль – повсякденна, необхідна діяльність творчого характеру, без контролю немислиме управління. Основне призначення контролю – сприяти неухильному виконанню рішень у встановлений термін, досягненню високих кінцевих результатів, підвищенню рівня організованості в управлінській діяльності та відповідальності у роботі всіх посадових осіб, забезпечувати більшу ритмічність і цілеспрямованість у роботі державного апарату управління. Найважливіше завдання контролю в цьому зв'язку – попередження небажаних наслідків.

Державний контроль – феномен, що має глибокі історичні корені у всьому світі. У всіх цивілізованих демократичних країнах здавна склалися і досить успішно функціонують системи бюджетно-фінансового та адміністративного державного контролю, є розгалужена мережа контрольних органів. Залежно від специфіки форм державного устрою і управління, національних традицій вони будуються по-різному. Проте їх організація і діяльність в зарубіжних країнах так чи інакше базується на загальних принципах, вироблених багаторічним міжнародним досвідом.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Философский словарь. – 5-е изд. – М., 1986. – 469 с.
2. Шохин С. О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит / С. О. Шохин, Л. И. Воронина // Финансы и статистика. – 1997. – С. 7.
3. Социальное управление : [словарь]. – М., 1994.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление. – М. : Экономика, 2000.
5. Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления / Р. М. Фалмер ; пер. с англ. – М. : ВИПК ЭНЕРГО, 1992.
6. Старосьяк Е. Элементы науки управления / Е. Старосьяк. – М. : Прогресс, 1965.
7. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М. : Наука, 1981.
8. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1987.