

УДК 35.072.6

СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

**С.С. ВІТВИЦЬКИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,
Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ**

У статті розкриваються сутність та принципи ефективності державного контролю. Досліджується взаємозв'язок ефективності, поставленої мети та досягнутого результату в державному контролі. Автором звертається увага на доцільності виокремлення в системі показників ефективності державного контролю кількісних, якісних та результативних складових. Наводиться система принципів ефективності державного контролю та розкривається їх зміст.

Державний контроль, ефективність державного контролю, принципи ефективності державного контролю, регулярність державного контролю, об'єктивність державного контролю, оперативність державного контролю, гласність державного контролю, критерії та показники ефективності державного контролю.

Питання здійснення контролю в державному управлінні є предметом дослідження в науковій літературі. Діяльність органів влади щодо здійснення державного контролю висвітлено в працях як вітчизняних науковців (В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової, В. Соловійова та ін.), так і російських вчених (О. Альохіна, Д. Бахраха, І. Бачило, Г. Гаджієва, Ю. Козлова, Є. Маштакової, М. Піскотіна, А. Тарасова, Н. Хаманєвої та ін.).

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблематики, теоретичне обґрунтування сутності та принципів ефективності державного контролю залишаються недостатньо дослідженими.

Ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою контролю. Питання ефективного застосування державного контролю є одними із найбільш актуальних в теорії та практиці державного управління, дослідження яких дозволили порушити цілий ряд питань, що мають як теоретичне, так і практичне значення та пов'язані із наступними аспектами зазначеної проблематики: визначення ефективності й економічності державного контролю; вивчення показників та критеріїв визначення ефективності контролю; припустимість зведення

результатів контролю до результатів діяльності підконтрольних органів, окремо до кожного з них та з визначених напрямів їх роботи; можливість визначити в тому чи іншому прийнятому управлінському рішенні підконтрольних органів частини ефекту та ін.

Поняття «ефективність» належить до найзагальніших характеристик будь-якої людської діяльності та застосовується в різних сферах науки. Термін «ефективність» походить від латинського «*efficientia*» – виконання, дія, яка в перекладі означає результат, наслідок певних причин дій; ефективний – який дає визначений ефект [1, с. 957]. У сучасному тлумачному словнику української мови термін «ефективний» наводиться у двох значеннях – який дає потрібні результати, наслідки, дає найбільший ефект; який викликає ефект [2, с. 292]. Термін ефективний запозичений юридичною наукою і практикою в економістів, де він використовується для означення діяльності, що приносить при мінімальних затратах: людських, матеріальних та інших – максимальні результати.

Крім того, вчені, які вивчають проблеми ефективності, вважають, що ефективність – це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність тощо [3, с. 114]. Більшість дослідників визначають ефективність як ступінь досягнення цілей, поставлених перед системою, або як співвідношення між фактичним результатом та поставленою метою [4, с. 32; 5; 6, с. 12].

Іншими словами ефективність – це співвідношення поставленої мети з досягнутим результатом. Мета – це заздалегідь передбачуваний результат (уявний, бажаний, проектування дії або діяльності). Свого часу ще Ф. Енгельс обґрунтовано зробив висновок, що в суспільстві ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [7].

Ключовим у розумінні ефективності державного контролю є визначення мети цієї діяльності. За словником С. Ожегова «мета» пояснюється як спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність або систему, як одна з форм детермінації людської діяльності; це ідеальне, розумове, те, що передує результату діяльності [8, с. 870].

Мета передбачає постановку завдання і те, до чого необхідно дійти в результаті її здійснення. Завдання формулюються декларативно, у зв'язку з чим оцінювати ступінь їх досягнення, реалізації практично неможливо [9, с. 121]. Мета має стратегічний характер, на відміну від завдань, що мають тактичний характер. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення, це основа здійснення державного контролю. Для однієї мети можна сформулювати декілька завдань.

Слід підкреслити, що ефективність правового явища традиційно визначається як співвідношення між фактичним результатом дії правових норм і тими соціальними цілями для досягнення яких ці норми були прийняті [10, с. 124–126].

Сфера, яка є предметом дослідження, є сферою найбільш складних критеріїв виміру ефективності, їх дифузії, системної дії та протидії. Вона практично не піддається будь-яким одномірним вимірам, наприклад, кількісним показникам економічної чи організаційно-юридичної

ефективності. Тут складно застосувати методи конкретної соціології разом із усіма критеріями її вимірів.

Як наслідок, можна говорити про складність критеріїв і умов виміру ефективності такого суб'єкта, наприклад, як держава. Тому в літературі звертається увага на те, що юридичною наукою досягнуті більш значні результати у встановленні чинників і умов, що визначають підвищення ролі права, ніж у дослідженні самого цього процесу (його інтенсивності, темпів, обсягу тощо).

Для досягнення мети необхідним є оптимальний набір критеріїв, показників, від зміни сукупності яких залежить зміна результатів державного контролю. Тому ефективність державного контролю може бути визначена за допомогою критеріїв оцінки і показників виміру ефективності. Таким чином, показники дозволяють робити вимір ефективності, а критерії оцінювати її. Критерій – це такий вимірник (ознака), що показує, чому повинен відповідати державний контроль, яким він має бути.

В науковій літературі звертається увага, що визначення ефективності державного контролю потребує наявності системи показників, за допомогою яких можливо виміряти та оцінити кожний напрям роботи за певний період часу [11; 12, с. 44; 13, с. 19–24]. В системі показників ефективності державного контролю доцільно виокремлювати кількісні, якісні та результативні складові.

Разом з тим, треба зазначити, що на ефективність контролю впливають різні фактори, зокрема: особисте ставлення керівників органів влади (загальнодержавного та регіонального рівнів) до здійснення контролю; рівень матеріально-технічного забезпечення контрольних органів; професійний рівень працівників контрольних органів; недосконалість нормативно-правова база та необхідність її гармонізації відповідно до законодавства Європейського Союзу; стан наукової розробки проблем контролю в умовах реформування Української держави тощо.

Наступна особливість ефективності державного контролю полягає в тому, що вона завжди має політичну сторону, пов'язану із розвитком демократії, розбудовою правової держави, у зв'язку з чим, вона підлягає оцінці не менше, ніж досягнення результатів в економічній сфері. Але саме в політичній сфері, яка вимагає оцінки з точки зору ефективності, не існує безпосередніх кількісних критеріїв (у складних процесах безпосереднього народовладдя підлягають кількісним вимірам лише окремі їх складові). Тому, сьогодні важливим є вироблення загальних підходів у вирішенні цієї проблеми, особливо в сучасних кризових умовах, коли державно-правова практика, правосвідомість, правова культура, конкретно-соціологічні дослідження свідчать про значне зниження ефективності функціонування держави та її інститутів.

Вважаємо, що за умов відсутності чітких критеріїв оцінки ефективності державного контролю, будь-які кількісні дані про державно-

політичні процеси є одночасно їх якісною і причинно-наслідковою характеристикою. У свою чергу, методика одержання, обробки й використання цієї інформації повинна постійно вдосконалюватись.

Показниками ефективності державного контролю є як якісний стан норм Конституції та чинного законодавства, так і механізм забезпечення їх реалізації в соціальній дійсності.

До якісних характеристик правових норм, що виступають показниками ефективності, у літературі відносять ступінь їх досконалості і спроможність впливати на розвиток суспільних відносин у необхідному напрямі [14, с. 34]. Тобто в сфері державного контролю важливим показником ефективності є обумовленість цього інституту соціальними потребами суспільного розвитку. Показниками ефективності механізму забезпечення є ступінь досягнення ефекту при реалізації «достатньо ефективної» правової норми.

Вимоги норм мають бути науково обґрунтованими та реальними для виконання. Оскільки саме науковість правових норм дозволяє більш повно передбачити можливі результати їх дії, створити оптимальну систему їх гарантій.

У свою чергу, реальність, відповідність нормативно закріпленої моделі державного контролю стану розвитку держави і суспільства є однією з основних гарантій ефективності самого державного контролю.

Можна стверджувати, що аналіз причин позитивних і негативних тенденцій державно-політичних процесів є необхідним, тому що прийняття правильного рішення у сфері подальшого забезпечення ефективності державного контролю передбачає знання закономірностей його формування і розвитку. Отже, критерії ефективності досліджуваних нами процесів неоднозначні, складні, мають комплексний і багаторівневий характер.

У контексті вивчення цієї проблематики заслуговують на увагу принципи, дотримання яких є необхідним для підвищення ефективності державного контролю. Вважаємо, що до системи цих принципів необхідно віднести наступні. По-перше, регулярність контролю є одним із важливих принципів підвищення ефективності державного контролю. В цьому контексті, варто зазначити, що епізодичний контроль не дозволить органу контролю визначити тенденції в змісті роботи підконтрольного об'єкта, дати обґрунтовані рекомендації з виправлення становища, виявити основні причини порушень. Здійснення контролю на засадах регулярності, підкреслює Л. Акопов, дозволить зміцнити державну єдність та підвищити результативність діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування [15, с. 5]. Тому принциповим моментом в цьому контексті є забезпечення регулярності контролю.

Наступним принципом є об'єктивність контролю. Контроль за реалізацією законів та нормативно-правових актів має бути спрямований не на пошук формальних причин невиконання цих актів, а на об'єктивну оцінку фактичних причин невиконання. Найбільш поширеними методами

в практиці контрольної роботи, що дозволяють розкрити основні причини низької ефективності реалізації законодавства, є експертно-правовий аналіз отриманої контрольної інформації, підготовка на її основі доповідей і рекомендацій за участю представників підконтрольного органу, проведення нарад, індивідуальних інструктажів, інформування керівництва та інше. В той же час система контролю не повинна бути занадто громіздкою, щоб не утворювати повторень.

У системі принципів підвищення ефективності державного контролю необхідно виокремити оперативність та гласність. Адже контроль за реалізацією законодавства має бути оперативним і гласним. Під час оперативних перевірок, збору й аналізу інформації забезпечується прийняття своєчасних заходів реагування. Гласність контролю досягається за допомогою громадських організацій та засобів масової інформації. В науковій літературі з цього приводу наголошується, що інформаційна прозорість, відкритість і доступність публічної влади є принциповим кроком в напрямі забезпечення ефективного державного контролю [16]. Важливу роль в цьому процесі мають сучасні комунікаційні засоби та нові інформаційні технології, зокрема створення в мережі Інтернет сайтів органів влади з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності, зокрема: проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях відповідного органу тощо.

У перерахованих принципах зазначені основні умови, що забезпечують підвищення ефективності контрольних функцій органів державної влади: визначення конкретних повноважень державних органів, що дозволить також встановлювати відповідальність підконтрольних органів за виконання рішень; зміцнення фінансової та організаційної бази органів виконавчої влади для ефективного виконання контрольних функцій; наведення порядку в міжбюджетних відносинах, як найважливішої умови ефективності виконання органами виконавчої влади взаємних обов'язків.

Сьогодні в Україні триває адміністративна реформа, яка потребує удосконалення механізму контролю, при цьому він все більше характеризується специфічними рисами: автономією контрольних органів (контроль не буває ефективним, якщо здійснюється залежними органами); спеціалізацією функцій контролю (контрольний орган повинен мати конкретну компетенцію при розгляді підконтрольних нормативних актів); критеріями контролю – контроль передбачає наявність відсильних норм (норм, що зазначають способи і завдання контролю, юридичні і технічні правила та ін.); реалізацією контролю – щоб мати законну силу, контроль має проводитися з дотриманням права на захист; санкціями контролю – вони можуть варіюватися (анулювання нормативних актів, кримінальні і фінансові санкції та ін.).

Таким чином, процес становлення та подальшого розвитку ефективної системи державного контролю в органах виконавчої влади є

необхідним для нашої держави. Запропонована система принципів підвищення ефективності державного контролю, на нашу думку, повинна стати основою для ефективного державного контролю та забезпечити своєчасність та якість управлінських рішень.

Викладене свідчить про важливість проведення ґрунтового аналізу питань здійснення контролю в державному управлінні, вивчення сутності та принципів ефективності державного контролю, що закладає фундамент й дає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання цієї проблематики, дослідження критеріїв та показників ефективності державного контролю.

Список літератури:

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – Т. 30. – М. : Советская энциклопедия, 1978. – 616 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. – Х. : Школа, 2006. – 1008 с.
3. Бандурка А.М. Психология власти : учеб. пособие для вузов / А.М. Бандурка, В.А. Друзь. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 328 с.
4. Савин М.Я. Эффективность административно-правовой деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка и ее оценка : пособие / М.Я. Савин, А.И. Силаев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990.
5. Тарасов А.М. Государственный контроль в России : монография / А.М. Тарасов. – М. : Континент, 2008. – 672 с.
6. Мих О.В. Контроль в органах исполнительной власти : проблемы та шляхи розв'язання / О.В. Мих // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. – 2009. – № 2. – С. 5–16.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 21. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70 000 слов / С.И. Ожегов ; [под ред. Н. Ю. Шведовой]. – [22-е изд., стер.]. – М. : Рус. яз., 1990. – 921 с.
9. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
10. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 155 с.
11. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади : проект «Наукова книга» / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.
12. Косінов С.А. Контроль в системі органів виконавчої влади в умовах демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – №3 (20). – С. 43–48.
13. Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. – М. : Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1995. – 26 с.
14. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1984. – 120 с.

15. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы) : дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2002. – 395 с.

16. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.

В статье раскрываются сущность и принципы эффективности государственного контроля. Исследуется взаимосвязь эффективности, поставленной цели и достигнутого результата в государственном контроле. Автор обращает внимание на целесообразности выделения в системе показателей эффективности государственного контроля количественных, качественных и результативных составляющих. Предлагается система принципов эффективности государственного контроля и раскрывается их содержание.

Государственный контроль, эффективность государственного контроля, принципы эффективности государственного контроля, регулярность государственного контроля, объективность государственного контроля, оперативность государственного контроля, гласность государственного контроля, критерии и показатели эффективности государственного контроля.

The article examines the nature and principles of the effectiveness of state control. The relation of efficiency, the goal and the result achieved in the state control. The author draws attention to the appropriate selection of the system performance state control of quantitative, qualitative and effective components. We give the principles of system performance state control and disclosed their content.

State control, state control effectiveness, principles of efficiency of state control, state control regularity, objectivity state control, operational control of the state, publicity of the state control, criteria and indicators effectiveness of the state control.