

**Терещенко М.М.**

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА КОНЦЕПЦІЇ

*У межах статті здійснюється аналіз механізмів реалізації контролю у сфері публічного управління, що зумовлює доцільність детального аналізу понять державний та громадський контроль. Така методологічна зумовленість базується на розумінні функціонального потенціалу ролі держави та функцій державного управління у сфері забезпечення гарантій дотримання правової, політичної та організаційної законності. Акцентовано увагу, що державний контроль, аби забезпечити високу якість функціонування системи публічного управління, повинен забезпечувати всеосяжний та конкретний нагляд за відповідними процесами прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які забезпечують сталий розвиток життєдіяльності суспільства.*

*Встановлено, що функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність. У такий спосіб державний контроль як окремий механізм діяльності органів державної влади у сфері забезпечення законності, передбачаючи структурний нагляд за дотриманням законодавства, слугує стабільності розвитку та функціонування системи публічного управління.*

*Систематизовано основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифіковано його як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів; на основі цього показано форми впливу державного контролю на стабільність та результативність системи публічного управління, визначаючи «непорушність правової конструкції влади», охарактеризовано діяльність інституцій, які забезпечують реалізацію дієвого державного контролю, розмежовано поняття контролю та нагляду у сфері здійснення публічного управління у форі прийняття державно-управлінських рішень та оптимізації державно-управлінського процесу.*

**Ключові слова:** державний контроль, державний нагляд, результативність системи публічного управління, оптимізація державно-управлінського процесу, забезпечення законності.

**Постановка проблеми.** Аналіз механізмів реалізації контролю у сфері публічного управління зумовлює доцільність детального аналізу понять державний та громадський контроль і базується на розумінні функціонального потенціалу ролі держави та функцій державного управління у сфері забезпечення гарантій дотримання правової, політичної та організаційної законності. З метою артикуляції даного аспекту доцільно враховувати той факт, що держава, забезпечуючи гарантії дотримання законності, не завжди здатна автономно забезпечити виконання відповідних законів чи функцій управління, що тим самим зумовлює концептуальну й технократичну доцільність участі громадського сектору у здійсненні відповідної контрольної

діяльності. Слідуючи цьому, «фундаментальною передумовою для створення ефективної моделі державного управління стає правовий тип владарювання, що полягає в правовій організації, правовому функціонуванні та правовому цілепокладанні влади» [1, с. 19]. З огляду на це стабільність і результативність системи публічного управління залежать від присутності контрольного елемента в забезпеченні правової організації суспільства, його правовому функціонуванні та правовому цілепокладанні. Це, відповідно, дасть змогу забезпечити «непорушність правової конструкції влади» та ефективність функціонування системи публічного управління. Відтак, в межах даного дослідження постає гностична доцільність детального

аналізу концепцій та підходів до ідентифікації сутності державного та громадського контролю у сфері публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації державного контролю. У зв'язку з цим увага як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників зосереджується на винайденні механізму оптимізації системи державного контролю в публічному управлінні.

Окремих питань дослідження проблематики державного контролю в публічному управлінні присвячено дослідження таких науковців, як: М. Баранов, Д. Зеркін, В. Ігнатів, М. Перфенова, Є. Пушкар'єв.

**Постановка завдання. Мета статті** – розкрити сутність державного контролю в публічному управлінні в сучасних умовах суспільного розвитку.

Досягнення мети зумовлює вирішення таких завдань, як:

- здійснення аналізу поняття «державний контроль» та механізмів його реалізації у сфері публічного управління;
- систематизація основних концепцій та підходів до визначення державного контролю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

У переважній більшості дослідницьких підходів під державним контролем розуміється «особлива функція держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів, а також на висування вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, підтримання режиму законності» [2, с. 294]. Враховуючи таку методологію ідентифікації державного контролю, доцільно виходити із основних функціональних ознак держави, які і визначають його специфіку, і характеризують його як форму реалізації державного управління. До таких ознак *М.Ж. Перфенова* відносить:

- форму політичної організації, яка виступає одночасно найважливішим державним інструментом реалізації певних цілей і завдань;
- апарат, що поєднує людей, професійно зайнятих контрольною діяльністю з перевірки виконання рішень органів державної влади;
- контроль, який проводиться від імені органів держави незалежно від їх завдань і виду діяльності, яку вони здійснюють;

– контроль, який виступає як державно-владна діяльність – контрольні органи дають підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених недоліків;

– контрольні органи можуть ставити питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб і безпосередньо застосовують в ряді випадків заходи державного примусу [2, с. 295].

Значний інтерес у контексті ідентифікації гностичної й функціональної сутності державного контролю становить концепція *Ф.Ф. Бутинця* та *С.В. Барташа*, які під ним розуміє «форму здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів і інших нормативних актів, що видаються органами державної влади» [3, с. 112]. Це свідчить про колективний характер державного контролю, оскільки його здійснення передбачає діяльність державного апарату, який здійснює організацію системи контролю у підконтрольних структурах. Відповідно до цього державний контроль здійснюється відповідними інституціями, які забезпечують його результативність у різних сферах та галузях публічного управління. До таких інституцій традиційно належать: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) Президент України та його адміністрація; 3) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, місцева державна адміністрація, адміністрація підприємств, установ, організацій); 4) судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди); 5) спеціальні контролюючі органи – державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба і та інші); 6) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи) [3, с. 129]. На підставі цього вченим розроблено структуру державного контролю залежно від сфери діяльності, яка включає:

– *відомчий контроль* (внутрішньовідомчий або внутрішній контроль), який здійснюють міністерства і відомства всередині відповідної організаційної структури і який пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами і відомствами. Відповідно до цього в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури – контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких

є перевірка фінансово-господарської діяльності підпорядкованих їм державних (казенних) підприємств, установ і організацій;

– *міжвідомчий контроль* – здійснюється органом міжгалузевої компетенції, який забезпечує контроль за виконанням загальнообов'язкових правил, що діють у відповідній сфері, наділений правом перевіряти орган міжвідомчого контролю, з питань, які є вузьким, спеціальним, які стоять перед цим органом; до такого виду контролю належить: контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь і т.ін., які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, митної служби, управлінь цивільної авіації та інші) відповідно до наданих їм повноважень вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил в різних сферах діяльності – промисловості, сільському господарстві, транспорті, охорони природи тощо;

– *надвідомчий контроль* – здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складають довідку або доповідну записку), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається акт), витребування звітів тощо [3, с. 131].

Враховуючи константність ідентифікації сутності контролю, під державним контролем доцільно також розуміти дієвий інструмент забезпечення результативності функціонування системи публічного управління. У підтвердження цього *М.Л. Баранов* використав поняття *дієвий державний контроль*, ідентифікуючи його як «необхідну умову сильної влади, найважливіший механізм підвищення ефективності та результативності державного управління в усіх ланках і на всіх рівнях його реалізації» [4, с. 140]. Використаний ученим термін досить чітко характеризує функціональну результативність державного контролю, який визначає відповідну результативність публічної політики держави у різних сферах суспільного життя. Такий підхід зумовлений тим, що методологічним спрямуванням

державного контролю має виступати не лише нормативна регламентація відповідних процесів, а передусім «гармонізація відносини між людьми на всіх рівнях і у всіх ланках системи державного управління, кінцевим же результатом взаємодії в процесі контролю має виступати розвиток професіоналізму управлінців і більш раціональне використання всіх наявних в суспільстві ресурсів: матеріальних, трудових, інформаційних та інших» [4, с. 144]. Дотримуючись такої дослідницької логіки, вчений під державним контролем розуміє інструмент забезпечення ефективності влади. Це безпосередньо зумовлено тим, що ефективність влади, яка супроводжується прийняттям державних рішень, з необхідністю передбачає результативність їх виконання за допомогою контролю. В цьому плані йдеться про те, що «без постійно діючого і ефективного контролю, продуманої системи організації перевірок найкращий закон, нормативний акт глави держави, інші державні рішення можуть залишитись на рівні декларацій про наміри» [4, с. 145]. Це свідчить про те, що державний контроль, аби забезпечити високу якість функціонування системи публічного управління, повинен забезпечувати всеосяжний та конкретний нагляд за відповідними процесами прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які забезпечують сталий розвиток життєдіяльності суспільства.

У контексті розкриття сутності державного контролю доцільно передусім визначити його структурно-функціональний аспект, який зводиться до здійснення нагляду за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкту. Така методологія розуміння державного контролю, на думку *Д.П. Зеркіна*, дозволяє розуміти під ним «отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності і дисципліни; виявлення причин і умов, що сприяють правопорушенням; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності і дисципліни» [5, с. 200]. Зважаючи на це, державний контроль вчений пропонує розглядати по відношенню до конкретного державно-управлінського рішення, також щодо організації відповідної стадії управлінського циклу. Саме така методика структурування державного контролю на відповідні стадії дозволяє чітко проранжувати відповідні процедури його реалізації, серед яких: 1) виявлення проблем, які потребують вирішення,

2) вироблення і прийняття рішення, 3) організація його виконання, 4) перевірка його виконання, 5) підведення підсумків [5, с. 203]. У цьому контексті йдеться про певні універсальні прийоми та методи контрольної діяльності, які застосовуються відповідними органами державної влади з метою забезпечення законності у суспільстві. На думку вченого, таким «прийомам та методам притаманна своя специфіка, обумовлена колом завдань, об'ємом повноважень як органу так і окремих посадових осіб» [5, с. 207]. Зважаючи на це, функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність. У такий спосіб державний контроль як окремий спосіб діяльності органів державної влади у сфері забезпечення законності, передбачаючи структурний нагляд за дотриманням законодавства, слугує стабільності розвитку та функціонування системи публічного управління.

На особливу увагу в межах аналізу співвідношенні державного контролю та нагляду заслуговує концепція *Є.А. Пушкарьова*, згідно якої доведено методологічну доцільність розмежування функцій з контролю та нагляду й законодавчої й нормативної уніфікації даної термінології. Це, на думку вченого, дасть змогу «зосередити нагляд в державних органах, а контроль розглядати як функції з проведення випробувань, вимірювань, експертиз, які здійснюють суб'єкти ринку, акредитованими в органах виконавчої влади в установленому порядку» [6, с. 209]. Зважаючи на це, основна сутність державного контролю як системного поняття зводиться до контролю за діяльністю органів виконавчої влади, яка передбачає здійснення контролю за законністю прийнятих органами виконавчої влади та їх посадовими особами державно-управлінських рішень та дій. На підставі цього вченим розроблено концепцію підвищення ефективності контрольної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає відповідні напрями розвитку системи контролю та нагляду у сфері державного управління до яких належить:

– систематизація і актуалізація обов'язкових вимог і забезпечення до них доступу господарюючих суб'єктів, що включає інвентаризацію діючих актів, що містять обов'язкові вимоги в різних галузях контролю (нагляду) з метою складання вичерпного переліку актуальних несуперечли-

вих обов'язкових вимог і скасування застарілих і (або) не впливають на безпеку обов'язкових вимог;

– формування єдиної правової основи діяльності контрольної-наглядових органів, що враховує можливість поділу їх функцій в сфері контролю, нагляду та дозвільної діяльності;

– уніфікація способів, методів і форм реалізації контрольних і наглядових заходів;

– розроблення системи оцінки ризиків потенційної небезпеки видів економічної діяльності та порядку її використання для планування контрольних заходів;

– забезпечення принципів прозорості та зрозумілості діяльності контрольних і наглядових органів, що передбачає публікацію органами державного контролю (нагляду) відомостей про плани та результати проведених перевірок);

– удосконалення практики призначення адміністративної відповідальності;

– удосконалення механізму досудового оскарження, адміністративного розгляду скарг на результати перевірок, а також на постанови у справах про адміністративні правопорушення [6, с. 217].

Наведені напрями розвитку системи контролю та нагляду у сфері державного управління стосуються розвитку контрольної-наглядової діяльності держави в рамках регулювання та реалізації її дозвільної діяльності, а також здійснення контрольних та наглядових заходів.

**Висновки.** Отже, здійснений аналіз дозволив систематизувати основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифікувати його як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів і спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів; на основі цього показано форми впливу державного контролю на стабільність і результативність системи публічного управління, визначаючи «непорухність правової конструкції влади», охарактеризовано діяльність інституцій, які забезпечують реалізацію дієвого державного контролю, розмежовано поняття контролю та нагляду у сфері здійснення публічного управління у форі прийняття державно-управлінських рішень та оптимізації державно-управлінського процесу.

**Список літератури:**

1. Dudin M.N., Lyasnikov N.V., Sekerin V.D., Gorohova A.E. Historical aspects of global transformation of engineering thought in industry and agriculture in the context of changing the technological modes. *American-Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*. 2014. Vol. 8. № 6. P. 17–22.
2. Parfenova M.J., Babishin V.D., Yurkevich E.V., Sekerin V.D., Dudin M.N. Methodology making management decisions based on a modified Ramsey model. *Asian Social Science*. 2014. Vol. 10. № 17. P. 292–301.
3. Контроль і ревізія : підручник / Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко. Київ : Н. І. К., 2000. 512 с.
4. Баранов М.Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса. *Право и жизнь*. 2011. № 157 (7); 158 (8). С. 132–154.
5. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. 3-е изд. Москва, 2010. 489 с.
6. Пушкарев Е.А. Социальный контроль за деятельностью власти как одна из форм обеспечения прав человека посредством институтов гражданского общества. Санкт-Петербург, 2015. 589 с.

**Tereshchenko M.M. STATE CONTROL: ESSENCE, MAIN APPROACHES AND CONCEPTS**

*Within the limits of this article the analysis of mechanisms of implementation of control in the field of public administration is carried out, which determines the expediency of a detailed analysis of the concepts of state and civil control. Such a methodological precondition is based on an understanding of the functional potential of the role of the state and of the functions of public administration in ensuring the guarantees of legal, political and organizational legality. It is emphasized that state control, in order to ensure the high quality of the functioning of the public administration system, should provide comprehensive and specific oversight over the relevant processes for the adoption and implementation of government-management decisions that ensure the sustainable development of society's life.*

*It was established that the functional purpose of state control is to ensure the legality and alignment of administrative relations in a clearly defined regulatory framework, which determines its direct effect. Thus, state control as a separate mechanism of activity of bodies of state power in the field of ensuring legality, providing for structural oversight of compliance, serves the stability of the development and functioning of the public administration system.*

*The main concepts and approaches to the definition of state control are systematized and identified as a form of implementation of public administration, which ensures verification of the implementation of laws and other normative acts in order to prevent deviations from the norm and rules established by law; the special function of the state, expressed in the activities of its bodies, is aimed at obtaining and analyzing information about processes and phenomena taking place in society, establishing violations and deviations from normative and individual requirements; on the basis of this is shown the forms of influence of state control on the stability and effectiveness of the public administration system, defining the “inviolability of the legal structure of government”, describes the activities of institutions that ensure the implementation of effective state control, the concept of control and supervision in the field of public administration is delineated in the form of the adoption of state-managerial decisions and optimization of the state-management process.*

**Key words:** state control, state supervision, effectiveness of the system of public administration, optimization of the state-administrative process, ensuring legality.