

### Резюме

В статье анализируется содержание деятельности по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях в административном порядке, определяются недостатки соответствующего правового регулирования и предлагаются пути их устранения.

**Ключевые слова:** пересмотр; постановление по делу об административном правонарушении; административный порядок.

### Summary

The article deals with the study of the present problems in domestic legislation concerning cases review given by the administrative order in cases of administrative offences, the ways of their solution are suggested.

**Key words:** proceedings in cases concerning administrative offences; review of cases concerning administrative offences; administrative order.

Отримано 24.03.2011

**О. А. ПАВЛЮХ**

*Ольга Анатоліївна Павлюх, старший викладач  
Національного університету державної податкової  
служби України*

## ПОНЯТТЯ, МЕТА, ЗАГАЛЬНІ РИСИ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

На сучасному етапі розвитку державності в Україні перед органами державної влади постає складне завдання щодо реформування державного управління. Звичайно, цей процес передбачає запровадження відповідних заходів контролю за перебігом реформ.

Питання контролю завжди цікавило вчених-правознавців. Багато авторів, які досліджують таку проблематику зазначають, що контроль є одним з найважливіших чинників якісного та успішного проведення адміністративної реформи в Україні.

Загальновідомо, що відсутність організованості та злагодженості у здійсненні контролю призведе до краху роботи державного апарату та інших державних структур. Усі владні рішення і дії у сфері державного управління мають своїм кінцевим результатом контроль за їх виконанням, бо в іншому разі їх втілення в життя буде неефективним і процес, пов'язаний із їх реалізацією, не матиме сенсу.

Сучасний стан проведення реформ у сфері державного управління потребує активного втручання держави. На відміну від інших цей процес не може здійснюватися самостійно та безконтрольно. Саме контроль можна вважати одним із основних елементів успішного проведення реформ в Україні. Однак сьогодні проблеми щодо розвитку та функціонування контролю в державному управлінні належно не відображено у юридичній літературі. В основному причиною цього є нові економічні, політичні та правові реалії сучасності, за якими правотворчість нашої держави, як правило, не встигає.

Здебільшого, контроль прийнято розглядати як основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Його відносять до найважливішої складової державного управління, а також визначають функцією держави. Сьогодні є поширеною точка зору, яка розглядає контроль як кульмінацію управлінського процесу. Без належної організації та здійснення контролю будь-яка діяльність органів державної влади є неможливою. Не потребує доведення той факт, що всі рішення та будь-які дії у сфері державного управління мають закінчуватися контролем за їх виконанням, бо тоді навіщо їх здійснювати. Поза ефективним контролем, що здійснюють органи державної влади досягнення кінцевої мети в сфері управління справами держави видається значно ускладненим. Але не слід вважати, що контроль є кінцевою або заключною стадією будь-якого процесу управління, адже, насправді, він наявний на кожній його стадії. У даному разі мається на увазі, що застосування контролю відбувається і у прийнятті управлінського рішення, і в процесі поточної перевірки шляхів його реалізації, і на кінцевому етапі при отриманні результату управлінської діяльності.

Як уже згадувалося вище, контроль є складовим елементом та самостійною функцією у сфері управлінської діяльності. Насамперед, це дуже добре видно з організації багатопланового управління. Також таку тезу можна пояснити іноземним походженням даного терміну, наприклад, у англійців уведено термін «контролінг», під яким слід розуміти систематичний контроль та відстежування ходу виконання поставлених завдань з одночасним корегуванням роботи. Йому протиставляють дуже відомий та частовживаний термін «моніторинг», сутність якого практично збігається із терміном «контролінг», але до його змісту належать функції прогнозування та охорони. Останній тісно пов'язаний із «контролінгом», і з контролем, але

слід погодитися із думкою, що з них усіх контроль найбільш явно та повно виражений на кінцевій стадії управління, а це в свою чергу ще раз підтверджує його вагоме значення у сфері управління.

Однак не слід забувати про один з поглядів на контроль як на допоміжну функцію управління. Дану тезу висловлював В. І. Стражев, стверджуючи, що контроль виконує допоміжну підфункцію в усіх функціях управління, а суть його полягає у виявленні та усуненні помилок (як навмисних, так і ненавмисних), які виникають у функціональних діях з планування, обліку, аналізу та регулювання<sup>1</sup>. З цим можна не погодитися, адже потрібно зазначити, що контроль – це самостійна функція управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а наповнює усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрями управлінської діяльності. Наприклад, похідними і схожими на контроль є поняття «моніторинг» або «контролінг», як уже визначено вище. Не заперечуватимемо, що еволюція державного управління не виключає існування точки зору, відповідно до якої останні два терміни відносять до складових елементів контролю. На думку автора, такий процес можна визначити об'єктивний і правильний, бо саме його можна розглядати як орієнтир, що визначає напрям трансформації функцій контролю у стратегічно важливий вид діяльності органів державної служби. Також це сприяє його розширеному сприйняттю як основного виду діяльності, але не виключає можливості існування у вигляді «тактичної» функції, де основним є контроль за визначеним колом питань або певним об'єктом.

На основі зазначеного вище можна зробити висновок, що контроль, все-таки є самостійною функцією управління і у жодному разі не поглинається іншими функціями. Його не можна віднести до допоміжної функції, тому що ним пронизані усі інші функції і він здійснює активний вплив на них, корегує і навіть формує нові функції та напрями управлінської діяльності. Залежно від цілей, якими обумовлений контроль, можна виокремити такі похідні або суміжні функції, як: правоохоронна, правопоновлювальна, аналітично-інформаційна, виховна, каральна та функція надання допомоги підконтрольній структурі. Підтвердженням такої позиції є точка зору, що висловив О. Сушинський, стверджуючи, що природа контролю полягає в тому, що його не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією інституцією або тільки з одним напрямом (гілкою або функцією) здійснення влади (зокрема, державної або виконавчої), оскільки він має «наскрізне» значення щодо інституцій та напрямів (гілок або функцій) здійснення будь-якої влади, маючи в цьому розумінні певні інтегрувальні, об'єднувальні риси»<sup>2</sup>. Але він же заперечує твердження, що сутність контролю як суспільного явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам. На його думку, таке розуміння сутності та завдання контролю є занадто обмеженим, бо не містить встановлювальної та спрямовальної функцій, тобто так званої «творчої» місії контролю. Така думка має право на існування, хоча і видається суперечливою.

Також, контроль відносять до основних факторів, які мають на меті дисциплінувати поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Усе це спрямовано на те, що в подальшому робитиме «прозорою» для суспільства діяльність держави у всіх її напрямках, а для держави – стан роботи окремих державних та інших утворень тощо. Недаремно, легітимність державної влади у сучасному розумінні виявляється лише у тій мірі, в якій громадянському суспільству та його інституціям (партіям, громадським організаціям, пресі та ін.) вдається здійснювати ефективний контроль за реалізацією політико-правових процесів. У такому разі будь-яка узурпація державної влади будь-яким класом, партією, угрупованням виключається і одночасно припиняється факт бюрократизації державного апарату й зловживання владою<sup>3</sup>.

Сучасні науковці визначають контроль як активне втручання суб'єкта управління в діяльність об'єкта, що є йому підконтрольним. Як соціальне явище контроль полягає в перевірці на відповідність діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Основною метою такої діяльності є виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, а також допущених відхилень від прийнятих вимог або діючих принципів організації і регулювання. Не залишаються без уваги у таких випадках і виявлені причини відхилень, бо саме вони є першоджерелом визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї управлінської системи<sup>4</sup>.

Іншим визначенням контролю є визнання його організаційно-правовим способом забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків<sup>5</sup>.

З точки зору походження контролю від держави та її органів його сутність полягає у перевірці та спостереженні за розвитком суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль у науці управління ще називають «зворотним зв'язком», за допомогою якого суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності і ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання невідповідних планам результатів<sup>6</sup>.

Також контроль – це органічна частина, функція управління, яка є складовою завдань і владних повноважень органів та осіб, покликаних управляти, організовувати та застосовувати його з метою підвищення ефективності контролю в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта<sup>7</sup>.

Таким чином, потрібно мати на увазі, що висока вимогливість, систематичний і дуже дієвий контроль є ефективним засобом зміцнення законності та дисципліни, виховання у працівників органів державної влади почуття відповідальності за власні дії. За результатами контрольних перевірок та інших дій порушуються

адміністративні або дисциплінарні провадження, іноді постає питання про притягнення до кримінальної відповідальності і зазвичай відбувається відшкодування завданих збитків відповідно до чинного законодавства.

Отже, спираючись на вищевикладене, контроль можна визначити як сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою:

отримання об'єктивної та вірогідної інформації про стан справ на ньому;

надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни;

встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм;

застосування заходів щодо запобігання правопорушенням (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю);

ужиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Також контроль має і суттєве юридичне значення, оскільки в правовій формі суспільні відносини виражаються в регулюванні суспільного життя та спостереженні за діяльністю посадових осіб. Крізь призму розгляду контролю у зв'язку з виконанням ним відображувальної, пізнавальної ролі він дає змогу фіксувати розходження у сфері управління, а також порівнювати результати з поставленими цілями. Основного та важливого значення у зазначеному контексті набуває і сам факт своєчасної, повної та точної фіксації відхилень від визначеної мети. Через такі відхилення можна визначити майбутню природу контролю та його місце в управлінському процесі.

Таким чином, контроль можна визначити як перевірку дотримання і виконання встановлених нормативно завдань, планів і рішень, який становить початок управлінського циклу, присвячений оцінюванню процесу, який здійснюється. При такому трактуванні визначення контролю робиться наголос на тому, що:

по-перше, контроль має функціональне призначення;

по-друге, він виникає на певній стадії управлінського процесу;

по-третє, контроль здійснюється всіма суб'єктами державного управління.

<sup>1</sup> Стражев В. И. Оперативное управление предприятием, проблемы учета и анализа. – Минск, 1973. – 151 с.

<sup>2</sup> Сушинський О. Інститут відповідальності у здійсненні контрольної влади // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 43, 44.

<sup>3</sup> Шахов И. Б. Социальный контроль в правовом государстве // Проблемы законности: Респ. междувед. науч. сб. – Харьков, 1995. – Вып. 29. – С. 10.

<sup>4</sup> Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – С. 122, 123

<sup>5</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: Атіка, 2009. – С. 199, 200.

<sup>6</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 351.

<sup>7</sup> Адміністративне право: Навч. пос. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 472, 473.

### Резюме

Статтю присвячено визначенню поняття, загальних рис, місця та призначення контролю як основної функції органів державної влади у сфері державного управління.

**Ключові слова:** контроль, функція, органи державної влади, сфера державного управління.

### Резюме

Статья посвящена определению понятия, общих черт, места и назначения контроля как основной функции органов государственной власти в сфере государственного управления.

**Ключевые слова:** контроль, функция, органы государственной власти, сфера государственного управления.

### Summary

Article is devoted to defining the concept, common features, place and purpose of supervision as a core function of public authorities in public administration.

**Key words:** kontrol, function, public authorities, public administration.

Отримано 24.03.2011