

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ

THE ESSENCE OF STATE CONTROL AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL WAY TO ENSURE LEGALITY IN THE ENERGY INDUSTRY

У статті теоретично узагальнено наукові погляди на сутність категорії «контроль», «державний контроль» та «контрольна діяльність». Доведено, що державний контроль лише в останні роки став предметом пильного вивчення з боку вітчизняної науки і політичної практики. Визначено, що поняття «державний контроль» об'єднує в собі власне державний контроль і державний нагляд, з урахуванням таких ознак державного контролю, як специфіка змісту, масштабність, владність здійснення, системність, процесуальність, перманентність, можливість настання негативних наслідків для підконтрольних об'єктів, специфічне коло вирішуваних завдань. Виокремлено структурну характеристику змісту державного контролю як правового контенту та пропонує його трикомпонентне визначення. Визначено труднощі при розгляді поняття контролю, а саме: наявність різноманітних сфер суспільного життя, а також форм, методів і способів, де вони знаходять своє застосування, специфічність діяльності контрольних органів, індикація даним поняттям різноманітних, не схожих між собою видів діяльності, різних контрольних дій, а також правових наслідків. Виокремлено основні цілі реалізації державного контролю в Україні, перелік ознак та особливостей державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні. Розглянуто категорію державного контролю з декількох позицій: як функцію управління; як цілеспрямовану діяльність; як систему органів, що здійснюють контроль. Відображено та охарактеризовано державний контроль як систему. Охарактеризовано елементи системи державного контролю: теоретична база державного контролю, нормативна база і методичне забезпечення державного контролю, Суб'єкт та об'єкт державного контролю, науково-дослідна і навчальна база, матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю, інформаційно-комунікативна інфраструктура.

Ключові слова: контроль, державний кон-

троль, система, державне управління, енергетична галузь.

The article theoretically summarizes scientific views on the essence of the category "control", "state control" and "control activity". It is proved that state control has only in recent years been the subject of close study by domestic science and political practice. It is determined that the concept of "state control" combines the actual state control and state supervision, taking into account such features of state control as specificity of content, scale, power of implementation, system, procedurality, permanence, the possibility of negative consequences for controlled entities, projects, a specific range of tasks. The structural characteristics of the content of state control as legal content are singled out and its three-component definition is offered. Difficulties in considering the concept of control, namely: the presence of various spheres of public life, as well as forms, methods and ways where they are used, the specificity of the control bodies, the indication of this concept of various, dissimilar activities, various control actions, as well as legal consequences. The main goals of state control in Ukraine, the list of features and peculiarities of state control as a way to ensure legality in public administration are highlighted. The category of state control is considered from several positions: as a management function; as a purposeful activity; as a system of control bodies. State control as a system is reflected and characterized. The elements of the state control system are characterized: theoretical base of state control, normative base and methodical support of state control, Subject and object of state control, research and training base, material base and resource provision of state control, information and communication infrastructure. It is concluded that control appears as a function of the state, one of the branches of state power, an independent legal form of state activity, so you can analyze control in different positions.

Key words: control, state control, system, public administration, energy industry.

УДК 351/354:351.95

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-23>

Цепенда В.М.

здобувач Національного університету цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Енергія присутня у всіх сферах нашого життя і споживання енергії є обов'язковою умовою існування людства. Енергетика є локомотивом розвитку України, а її реформування та виважений процес управління та контролю з боку держави є запорукою успішної перебування національної економіки. На сьогодні енергетична галузь України потребує особливої уваги і проведені зміни, що спрямовані на розвиток цієї галузі повинні нести поступальний характер, а прийняті

управлінські рішення мають бути обґрунтованими, адже сприятимуть належній організації контрольної-наглядової діяльності, здійснюваної державними органами виконавчої влади.

Дотримання та забезпечення законності у державному управлінні передбачає необхідність створення системи її гарантій, а саме: загальні передумови (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні, юридичні) і спеціальні юридичні, організаційно-правові засоби забезпечення законності (контроль і державно-правовий при-

мус). Основними способами забезпечення законності і дисципліни є контроль, нагляд і звернення громадян [1].

Про контроль як складову теорії поділу влади згадувалося ще в далекому минулому. Теорія поділу влади, походження якої пов'язують з ім'ям Шарля Монтеск'є, по суті, сформувалася виходячи з об'єктивної необхідності забезпечити безпеку громадян від свавілля і зловживання влади [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що при дослідженні однієї і тієї ж об'єктивної реальності, оперуючи одним і тим же терміном «контроль», багато авторів виходять з різного його розуміння, допускають розбіжності в поглядах на його сутність і зміст. Існують різні точки зору, які нерідко носять узагальнений характер, не повною мірою відображають особливості сутності контролю і потребують деякого уточнення. Питаннями визначення цієї дефініції займалися Т.А. Башкатова, Ю.М. Воронін, Е.Ю. Грачова, Е.М. Гутцайт, Ю.А. Данілевський, П.П. Овсянніков, В.В. Денисенко, В.М. Родіонова, С.М. Петренко, В.Д. Понікаров, М.С. Пушкар, В.І. Шлейников, Т.П. Сазановіч, Р.Г. Сомоев, Н.І. Химічева, П.В. Черноморд, С.О. Шохин та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Значний інтерес до проблеми контролю і контрольної діяльності проявляли в своїх роботах К. Маркс і Ф. Енгельс. Загальнотеоретичне дослідження контрольної діяльності, здійснене в рамках класової теорії марксизму, було нерозривно пов'язано з дослідженням поняття державна влада. Згодом В.І. Ленін, ґрунтуючись на висновках, сформульованих класиками марксизму, вказав на необхідність жорсткого широкомасштабного контролю в умовах соціалістичної держави. Така позиція була обумовлена, як відомо, історичними умовами.

Мета статті. Метою даної статті є визначення теоретичних положень державного контролю як організаційно-правового способу забезпечення законності в енергетичній галузі держави.

Виклад основного матеріалу. У філософській науці під контролем розуміється сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації і т.п.), за допомогою яких забезпечується дотримання певних «зразків», а також дотримання обмежень в поведінці, порушення яких негативно позначається в функціонуванні системи. При цьому

під зразками і обмеженнями розуміються системи цінностей, правові та моральні норми, адміністративні приписи, рішення, звичаї, звички і т.п. [3]. Фахівці в галузі соціального управління виходять з того, що контроль – це система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т.п. [4]. Поряд з вищевказаними визначеннями контролю в літературі зустрічаються і такі його трактування, як стадія (фаза) управлінського циклу, форма зворотного зв'язку, спосіб забезпечення законності.

Відсутня єдність у визначенні поняття «контроль» і серед юристів. Одні автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу, як правову форму діяльності, в той час як інші характеризують контроль як функцію компетентних державних органів. Предмет досліджень юристів складають окремі питання визначення контролю як функції державної влади, а також специфічні риси контрольної діяльності, що дозволяють вести мову про її унікальність, як однієї з правових форм державної діяльності. До кола дослідницьких завдань вчених входить:

- 1) встановлення місця контролю, контрольної діяльності в процесі здійснення державної влади; співвідношення контролю і державної влади;
- 2) виявлення соціальної сутності контрольної діяльності для формування найбільш повного уявлення про значущість контролю в державно-правовому житті;
- 3) визначення особливостей контрольних функцій державних органів, а також виявлення державних органів в діяльності яких контрольні функції носять найбільш значимий характер;
- 4) визначення місця контрольної діяльності серед інших форм державно-правової діяльності;
- 5) виявлення найбільш характерних особливостей, кваліфікуючих контроль як самостійний, специфічний вид юридичної діяльності.

Отже, контрольна діяльність являє собою один з видів державної діяльності, властивих державним органам, і є одним з численних проявів державної влади. Контроль, здійснюваний органами влади, є не що інше, як одна з правових форм діяльності держави. Контроль, зародившись поряд з владою в надрах соціуму,

покликаний оптимізувати політико-правове життя.

Розглядаючи правовий контроль в якості однієї зі стадій правового регулювання, слід зазначити, що в правовому регулюванні він займає особливе місце, одночасно будучи присутнім на всіх стадіях зазначеного процесу. Результатом такої присутності може бути, наприклад, прийняття, зміна або скасування нормативно-правових або індивідуальних правових актів в разі їх суперечності закону.

Контроль як правову форму діяльності відрізняють від інших форм перш за все специфічні способи контрольної діяльності, завдання, принципи організації контролю, відсутність безпосереднього регулюючого втручання в самостійну діяльність підконтрольного суб'єкта.

При відмежуванні контрольної діяльності від правоохоронної діяльності необхідно пам'ятати, що сутність і призначення контролю виходять за рамки юрисдикційної діяльності, тому що контроль не завжди пов'язаний з правопорушенням, і головне його призначення полягає в забезпеченні узгодженості запланованого і реально здійснюваного.

Як адміністративно-правова категорія контроль розглядається як специфічна діяльність наділених відповідними повноваженнями державних і муніципальних органів та їх посадових осіб, спрямована на постійне і цілеспрямоване спостереження за підконтрольними учасниками адміністративних правовідносин, які зобов'язані виконувати управлінські рішення. Здійснення даного виду діяльності властиво наявності не тільки зовнішнього (надвідомчого), але і внутрішньовідомчого порядку.

Наукове розуміння державного контролю передбачає:

а) розгляд його як найважливішого інструменту держави, що сприяє в досягненні його цілей і виконанні поставлених завдань. Контроль при цьому може здійснюватися і над діяльністю державних органів;

б) здійснення тими суб'єктами, для яких контрольна діяльність, пов'язана з перевіркою виконання рішень органів державної влади, є невід'ємною частиною їх професійної компетенції;

в) реалізація його від імені держави незалежно від виду діяльності, здійснюваної органами державної влади, і покладених на них завдань;

г) державно-владне утримання діяльності контролюючих суб'єктів, наділених повноваженнями давати контрольованим об'єктам обов'язкові для виконання приписи про усунення виявлених недоліків, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєнні протиправних діянь, і безпосередньо застосовувати в певних випадках заходи примусового характеру.

В адміністративно-правовій літературі державний контроль характеризується як сукупність трьох обов'язкових елементів, що мають чітку послідовність:

1) проведення перевірки фактичного виконання закону, підзаконного нормативного правового акта, розпорядження, приписи та інших обов'язкових для виконання актів підконтрольними органами, організаціями і громадянами. Така перевірка має на меті визначити не тільки законність, а й доцільність здійснених дій і прийнятих рішень;

2) проведення перевірки шляхів і засобів виконання закону, підзаконного нормативного правового акта, розпорядження, приписи та інших обов'язкових для виконання актів, що дозволяє дати оцінку роботі підконтрольних об'єктів, способам досягнення результатів і дотримання при цьому законності і дисципліни;

3) вжиття заходів за результатами контролю для усунення недоліків, покарання або, навпаки, заохочення. Негативні заходи за підсумками контролю можуть призупинити або зовсім скасовувати незаконні або недоцільні акти управління, застосування заходів дисциплінарного чи адміністративного примусу.

Сутнісна характеристика державного контролю як організаційно-правового способу забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні доповнюється наявністю відносин організаційної підпорядкованості або підвідомчості між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом, а також наявністю у контролюючого суб'єкта права скасовувати або змінювати дії або рішення контрольованого.

Соціальна сутність контрольної діяльності характеризується наступними цілями, які в просторово-часовому сенсі можуть розглядатися і як стадії контролю:

1) спостереження, облік і аналіз інформації про належну або неналежну реалізацію права, а також виконання персоніфікованих державно-владних розпоряджень та інших правомірних вимог, висновки про усунення порушень;

2) певна сигналізація, постановка питання для вжиття заходів до відновлення законності і заходів відповідальності.

Тлумачення поняття «контроль» в різних наукових працях розглядається в наступних аспектах (табл. 1).

Вищевикладене дозволяє зробити загальний висновок про те, що контроль – це складне явище, що має безліч сторін і форм свого прояву. У нашому уявленні контроль постає як функція держави, одна з гілок державної влади, самостійна правова форма державної діяльності, тому аналізувати контроль можна у різних позицій.

Реалізація контролюючими органами своїх функцій на відміну від інших правових форм діяльності переслідує, в першу чергу, мету забезпечення законності. Будучи постійним атрибутом державної влади, її функцією, що обумовлено наявністю тісного, стійкого взаємозв'язку контролю і влади взагалі, як явищ державно-правового життя, контроль здійснюється на основі методу владного імперативу. Контрольна діяльність носить субординаційний характер і не передбачає будь-якої диспозитивності.

Контроль як функція державної влади здійснюється на різних рівнях, а саме: по-перше, це взаємний контроль різних гілок державної влади, що реалізується ними у специфічних, тільки їм притаманних формах; по-друге, внутрішньовідомчий контроль, тобто контроль, здійснюваний усередині кожної гілки влади, державної системи з боку вищестоящих ланок щодо нижчестоящих; по-третє, це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами.

Питання про співвідношення державного контролю та нагляду є не менш дискусійним і гострим, ніж питання про визна-

чення поняття кожного з цих явищ. Жодне дослідження проблематики державного контролю не обходить стороною дане теоретично та практично важливе питання. На жаль, доводиться констатувати, що ані вчені та фахівці в галузі адміністративного права, ані дослідники-конституціоналісти, ані теоретики та практики поки не знайшли компромісу у вирішенні питання про співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». І це в період реалізації адміністративної реформи, одним із ключових питань якої є саме вдосконалення контрольно-наглядових функцій органів виконавчої влади.

Досить розповсюдженою є думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, – зазначає А. Калмиков, – є більш широким, ніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності прийнятих рішень. Більше того, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовуючи заходи адміністративного впливу» [8].

Можна констатувати наступне: автори єдині в тому, що контроль і нагляд спрямовані на регулювання діяльності об'єкта, мають на меті стримування його діяльності від здійснення протиправних діянь. Змістовні їх відмінності також незначні, тому що, по суті, зводяться до спостереження та перевірки діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах їхнього здійснення.

Сукупність існуючих поглядів щодо розмежування контролю та нагляду можна умовно звести до двох основних точок зору: перша полягає, головним чином,

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «контроль» в економічній літературі

Термін	Визначення
КОНТРОЛЬ	Діяльність або функція різних суб'єктів контролю
	Система спостереження за господарською діяльністю суб'єкта господарювання
	Сукупність заходів, що проводяться суб'єктом контролю з перевірки фінансово-господарської діяльності
	Один з видів державного контролю
	Функція системи управління фінансовими відносинами
	Контроль карбованцем в процесі об'єктивно існуючих грошових відносин

Джерело: узагальнено автором за матеріалами [5-7]

у тому, що контроль і нагляд — абсолютно різні у своїй правовій природі та ознаках правові дефініції, відповідно повинні бути визнані самостійними функціями державного управління; відповідно до другої точки зору, менш категоричної щодо самостійності контролю та нагляду, вони визначаються як загальна частка, функції та підфункції державного управління, що дозволяють знайти розбіжність у прийомах і способах його здійснення і виявити схожість правової природи.

Слід зазначити, що держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Згідно Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 107-VI від 28.12.2007 р. державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [9].

Деякі вчені пов'язують державний контроль із певною процедурою або механізмом. Так, на думку А.В. Костюк, «технологія контролю – це механізм, що включає вибір методів і процедур, за допомогою яких відбувається вибір даних, необхідних для виявлення відхилень від цілей управління. Технологія контрольного процесу може бути деталізована з урахуванням різних видів діяльності й рівнів контролю» [10].

Т. Маматова виокремлює структурну характеристику змісту державного контролю як правового контенту та пропонує його трикомпонентне визначення:

1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

На думку В.О. Баганець, «згідно із Законом змістом державного нагляду, контролю є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, а сам контроль представляє собою одну з форм управлінського циклу, яка являє собою з позицій організаційно-технологічного аспекту систему спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень» [11].

Белов Н.Г. стверджував та зазначав у наукових працях, що контроль є перевіркою виконання тих чи інших рішень з метою встановлення їх законності, правильності і економічної доцільності.

Бутинець Ф.Ф., Виговська Н.Г., Малюга Н.М. та Петренко Н.І. розглядають контроль як систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкту з метою перевірки з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів.

Жила В.Г. у своїх працях визначає контроль «як процес, що забезпечує відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням та спрямований на успішне досягнення поставлених цілей».

Павлюк В.В. [12] стверджував, що державний контроль, будучи елементом управління, є складним процесом, направленим на перевірку відповідності контрольованих об'єктів вимогам, що пред'яв-

ляються до них, і заданим параметрам. Усунення виявлених відхилень також є завданням контролю.

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 [13] 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».

Кочин В.В. відносить державний контроль до засобів державного регулювання та зазначає, що «під час захисту прав суб'єктів господарювання здійснюються такі засоби державного регулювання, як державний контроль та нагляд» [14]. На нашу думку, державний контроль є комплексним поняттям, адже з одного боку, він виступає засобом державного регулювання, а з іншого – його формою, зовнішнім виразом через здійснення практичних, нормативно-визначених дій. Як засіб державного регулювання контроль виступає як певний нормативний механізм (процедура) здійснення дій контролюючого характеру, адже, на думку В.М. Карташова, «під засобами розуміються предмети (явища, процеси), за допомогою яких забезпечується досягнення мети, одержання необхідного результату юридичної діяльності».

Як вид державної управлінської діяльності контроль, незважаючи на велику кількість наукових розробок і не залишає увагу до даної теми, вивченість і теоретична обґрунтованість його не подаються вичерпними. Такий стан вивченості пояснюється наявними об'єктивними передумовами, які зумовлюють труднощі при розгляді контролю:

1) наявність різноманітних сфер суспільного життя, а також форм, методів і способів, де вони знаходять своє застосування;

2) специфічність діяльності контрольних органів;

3) індикація даним поняттям різноманітних, не схожих між собою видів діяльності, різних контрольних дій, а також правових наслідків.

Загалом державний контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних від-

носин встановленим приписам, в рамках і межах, в яких вони мають діяти. Мета державного контролю (нагляду) полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці державного управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Володіючи такою інформацією, можливо здійснити оперативне втручання, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

На нашу думку, основними цілями реалізації державного контролю в Україні є:

- охорона конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина;

- забезпечення режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції України;

- забезпечення виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також дотримання громадянами та їх об'єднаннями Конституції і законодавства держави, контроль та нагляд за тим, щоб закони, постанови та інші нормативно-правові акти, прийняті в Україні, не суперечили Основному закону країни;

- підвищення ефективності державного регулювання, підтримка стабільності державного устрою, а також в разі виявлення відхилень від заданих параметрів формулювання вимог та заходів щодо усунення цих відхилень.

Цілеспрямованість державного контролю передбачає, що він завжди впливає на певний об'єкт і предмет. Цілеспрямованість і предметність державного контролю взаємопов'язані і взаємозумовлені, тому не можна точно сформулювати мету державного контролю, якщо недостатньо чітко уявляти об'єкт і предмет передбачуваних впливів.

Предмет будь-якої діяльності висловлює включене в даний вид діяльності явище з боку тих його властивостей, якостей, особливостей, які породжують необхідність в даній діяльності. Об'єкт діяльності - це носій предмета діяльності, тобто

явище-носій тих сторін, властивостей, якостей і особливостей, які породжують необхідність в даній діяльності.

Виходячи з такого розуміння предмета і об'єкта діяльності, слід зробити висновок, що державний контроль є таким видом діяльності, призначення якого викликано можливістю появи відхилень, невідповідностей, порушень в соціальній дійсності в порівнянні з встановленими масштабами, нормами, цінностями. Отже, предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, що розглядаються з точки зору їх можливої невідповідності намічених цілей, програм, правовим

нормам, а також різноманітним інтересам суспільства і його суб'єктів.

Доцільним є виокремлення переліку ознак та особливостей державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні (табл. 2).

Розглянуті ознаки державного контролю дозволяють, на наш погляд, запропонувати наступне визначення його поняття.

Державний контроль – це особлива функція держави, що виражається в діяльності державних органів, спрямованої на отримання і аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, на встановлення порушень і відхилень від

Таблиця 2

Ознаки державного контролю

№ з/п	Ознака державного контролю	Характеристика
1	Державний контроль є різновидом соціального контролю	У будь-якому суспільстві існують різні види соціального контролю - громадський (корпоративний), партійний, сімейний, етичний (моральний), релігійний і т.п., проте їм притаманна єдина мета - підтримка нормального функціонування соціальних організацій.
2	Державний контроль є цілісною динамічною системою, що розвивається з безліччю компонентів	Державний контроль складається з наступних елементів: теоретична база, нормативна база і методичне забезпечення, суб'єкти та об'єкти державного контролю, науково-дослідна і навчальна база, матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю та інформаційно-комунікативна інфраструктура державного контролю
3	Державний контроль має державно-владний характер	Присутній прояв суверенної влади держави, який висвітлюється силою держави, її авторитетом. Звідси випливають такі ознаки контролю, як його загальність і обов'язковість. Загальність контролю передбачає його поширення на всю територію контролюючих органів, на всіх суб'єктів, що перебувають під її юрисдикцією.
4	Державний контроль реалізується з чітким дотриманням встановлених норм та правил.	Загальність і загальнообов'язковість контролю не слід розуміти абстрактно, як його безмежність і безмежність. Демократизм суспільства полягає не тільки в наявності демократичних форм здійснення державного контролю, а й в строгому дотриманні існуючих фактичних і правових обмежень, меж його дії.
5	Державний контроль здійснюється через розгалужену систему державних органів, в своїй єдності утворюючих його механізм	З одного боку, державний контроль здійснюється усіма без винятку державними органами. У цьому випадку контроль виступає як одна з функцій державного органу. З іншого боку, в державі є такі органи, єдине призначення яких полягає в здійсненні контрольної діяльності.
6	Державний контроль має правовий характер	У законодавстві держави закріплюються соціальне призначення, цілі та гарантії здійснення державного контролю, визначаються його суб'єкти та об'єкти, встановлюються процесуальні форми його здійснення. Найважливішим моментом правової характеристики є послідовна реалізація законодавства про державний контроль.
7	Державний контроль спирається на силу переконання і примусу, але при цьому він завжди має примусовий характер.	Примусовість державного контролю слід розуміти в тому сенсі, що його рішення завжди забезпечуються примусовою силою держави.

нормативних і індивідуальних приписів, а також висунення вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, забезпечення режиму законності.

Багатоаспектність державного контролю полягає в тому, що категорію контролю можна розглядати з декількох позицій:

- 1) як функцію управління;
- 2) як цілеспрямовану діяльність;
- 3) як систему органів, що здійснюють контроль.

Однак всі ці три аспекти контролю представляють єдине ціле. Крім того, контроль можна розглядати як принцип управління (тому що контроль не лише дозволяє одержати інформацію про об'єкт, але і впливає на нього) і як стадію управлінського циклу. Наведені факти свідчать про багатоаспектність контролю.

Крім вищеперерахованих ознак, контроль є саморегулюючою системою, оскільки їй властиві управлінські процеси. Відобразимо державний контроль як систему на рис 1.

В основу рис. 1 покладено основний логічний зв'язок між підсистемою, що управляє, і підсистемою, якою управляють. В якості підсистеми, що управляє розглядаємо суб'єкти державного контролю, в якості підсистеми, якою управляють – об'єкт контролю. Відомо, що сукуп-

ність суб'єкту та об'єкту управління (в даному випадку – державного контролю) становить механізм державного управління (контролю).

Механізм дії цієї системи є наступним: суб'єкт контролю впливає на об'єкт державного контролю, в результаті чого формуються результати контролю. Результати проведеного державного контролю використовуються керуючою підсистемою для прийняття управлінських рішень (прямий зв'язок). Однак, крім прямого зв'язку, при здійсненні контролю присутній і зворотній зв'язок. В державному контролі зворотній зв'язок проявляється в тому, що результати впливу контролю на об'єкт управління застосовується для прийняття рішень не лише по об'єкту контролю, але і по суб'єкту контролю. Так, наприклад, при проведенні ревізії зворотній зв'язок проявляється в тому, що якщо по результатах ревізії на об'єкті не було виявлено порушень, це свідчить про низький рівень державного контролю і є вихідними даними для прийняття рішень по його удосконаленню. Механізм зворотнього зв'язку є важливою частиною системи державного контролю.

Як зазначено вище, державний контроль являє собою цілісну динамічно розвиваючу систему з наступними основними компонентами (табл. 3):

Кадрове забезпечення державного контролю включає в себе кадри контр-

Таблиця 3

Характеристика елементів системи державного контролю

Групи елементів	Коротка характеристика змісту елементу
Теоретична база державного контролю	Визначення поняття, змісту і суті державного контролю, цілей і завдань, принципів, суб'єкта і об'єкта, предмету, форм і методів. Вибудовування класифікації видів фінансового контролю, методології організації
Нормативна база і методичне забезпечення державного контролю	Система нормативно-правових актів з державного контролю (нагляду), тести, блок-схеми, методичні рекомендації
Суб'єкт державного контролю	Органи виконавчої влади, що здійснюють державний контроль
Об'єкт державного контролю	Економіка, політика, соціально-культурна сфера або основні сторони суспільного життя, в яких здійснюється державний контроль;
Науково-дослідна і навчальна база	Установи освіти, науково-дослідні інститути, кадри державного контролю
Матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю	Основні засоби, матеріальні цінності для забезпечення функціонування суб'єктів державного контролю. Фінансування діяльності суб'єктів державного контролю
Інформаційно-комунікативна інфраструктура	Інформаційне забезпечення (бази даних, локальні мережі), система комунікацій (модемний обмін інформацією у локальній мережі)

олю. До кадрів, що здійснюють державний контроль, належать: працівники, котрі здійснюють функцію керівництва в цілому по сфері господарювання, підприємству, установі, організації; працівники, котрі виконують функцію контролю поряд з іншими функціями управління - обліком, аналізом; особи, котрі спеціалізуються на виконанні функцій державного контролю (працівники держаудитслужби, податкових органів тощо).

Методологічне забезпечення державного контролю – це вчення про метод наукового дослідження, тобто про сукупність способів і прийомів теоретичного пізнання господарських явищ з точки зору їх законності, доцільності та достовірності. В системі контролю можна виділити загальні методи для всіх його видів та напрямів, і спеціальні методи дослідження, до яких належать інвентаризація, аналіз господарської діяльності, обстеження, перевірка, ревізія, аудит. Метод є вну-

трішньою основою науки господарського контролю та логічним продовженням методології і теоретично пояснює або передбачає доцільні способи, форми дослідження та розв'язання поставленого завдання.

Організаційне забезпечення державного контролю являє собою взаємопов'язану сукупність внутрішніх структурних служб і підрозділів, що забезпечують підготовку і прийняття рішень щодо контролю. Воно складається з обов'язків, прав і відповідальності органів державного контролю, організації процесу їх діяльності; розподілу роботи між виконавцями, процедур, стилю і методів роботи органів управління, їх здатності приймати адекватні рішення організаційного, управлінського та фінансового характеру.

Інформаційно-комунікаційне забезпечення державного контролю – це сукупність інформаційних ресурсів та способів їх організації, необхідних та придатних для реалізації контрольних процедур.



Рис. 1. Державний контроль як система

Джерело: складено автором

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності.

Аналізуючи чинне законодавство з питань державного контролю, а саме ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що сфера дії цього закон поширюється на:

– здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

– видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та (або) конкретних дій юридичним особам та громадянам;

– реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів [9].

До підконтрольних об'єктів слід віднести органи державного управління та місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи та громадяни, а владними суб'єктами дозвільної діяльності – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, здійснений аналіз дозволив систематизувати основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифікувати його як форму реалізації державного управління. Необхідним слід визнати подальший науковий пошук проблем контролю і нагляду, розмежування даних понять, маючи на меті спонукати законодавця до приведення термінів у відповідність, а практичних співробітників забезпечити чітким уявленням про природу, сутність і зміст

як контролю, так і нагляду. В кінцевому підсумку це дозволить підвищити ефективність контрольної і наглядової діяльності, оптимізувати їх.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державний контроль: сутність, види, правове регулювання. Режим доступу: <https://studfile.net/preview/6830966/page:58/>
2. Мецаев Б.К. Юридическая природа контрольной деятельности: Теоретико-правовой аспект: Диссертация... кандидата юридических наук. М., 2004.
3. Философская энциклопедия. – М., 1970, – Т. 5, – С. 83-84.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1968, – 236 с.
5. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.
6. Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2007. – № 2. – С. 52-55.
7. Родионова В.М. Финансовый контроль / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М.: ИД-ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.
8. Єпринцев П.С. Співвідношення термінів «державний контроль» та «нагляд», «недержавний контроль» (розмежування та схожість правової природи) // Правовий часопис Донбасу – 2018. – № 1 (62) – С. 103-107.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
10. Костюк А.В. Правові засади, види, форми, елементи та методи здійснення державного фінансового контролю // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 319–325.
11. Баганець В.О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 37–42.
12. Павлюк В.В. Контроль и ревизия: [учебное пособие] / В.В. Павлюк. – Донецк: "Кассиопея", 2000. – 136 с.
13. 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.
14. Кочин В.В. Засоби державного регулювання господарської діяльності в умовах дерегулювання економіки України // Юридичний вісник. – 2015. – № 2 (35). – С. 114–117.