

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про розбудову ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування йшлося під час робочої зустрічі з представниками Програми «U-LEAD» // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <https://nads.gov.ua/news/pro-rozbudovu-efektyvnoyi-systemy-profesiynogo-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovciv-ta-posadovyh>

Білокур Євгенія Ігорівна

Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук

ЩОДО ЗМІСТУ КОНТРОЛЮ ЯК СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Зважаючи на трансформацію контролю у публічному управлінні та загалом публічного адміністрування потребує певної конкретизації. По-перше, необхідно звернути увагу на різний обсяг державного контролю як функції державного управління за «широкого» та «вузького» розуміння останнього, та на різницю між державним контролем як державною управлінською функцією та державним контролем у сфері державного управління або виконавчої влади. За широкого розуміння державного управління, тобто як діяльності усіх суб'єктів державної влади, функція контролю як функція державного управління включає в себе і судовий контроль, і парламентський контроль тощо, іншими словами контрольну діяльність усіх суб'єктів державної влади. Проте, окреслюючи державне управління за вузького підходу як діяльність переважно органів виконавчої влади, функція контролю як функція державного управління не включає в себе зазначене коло діяльності — як-то парламентський та судовий контроль, прокурорський нагляд тощо. За «вузького» розуміння державного управління у цьому контексті розглядається контрольна діяльність інших гілок державної влади як елемент механізму стримування та протидії.

«Контроль у державному управлінні» та «контроль як функція державного управління» — поняття близькі, але не тотожні.

Вбачається, що контроль у державному управлінні або ще як його називають контроль у сфері державного управління уявляється таким, що здійснюється стосовно суб'єктів державного управління з метою забезпечення законності їх діяльності, не стосуючись при цьому аналогічної діяльності щодо фізичних та юридичних осіб. З огляду на ці міркування, контроль у державному управлінні включає в себе контроль як функцію державного управління у тій частині діяльності, яка здійснюється суб'єктами державного управління, а саме виконавчою владою. Проте здійснення контролю так би мовити зовнішнього (поза керуючою системою) – стосовно фізичних чи юридичних осіб, не входить до змісту контролю у сфері державного управління, але водночас є однією із соціально-орієнтованих функцій державного управління та загалом публічного адміністрування. До того ж контроль у сфері державного управління може здійснюватися не тільки органами державної влади. Та й державний контроль, якщо не конкретизувати його зміст як функції державного управління, що здійснюється органами державної влади, може і не стосуватися управління (як приклад, контроль, що здійснює Конституційний Суд України). Таким чином контроль у державному управлінні та контроль як функція державного управління, частково співпадають за своїм змістом, проте містять і таку частину діяльності, що має різне спрямування.

Контроль необхідно віднести і до соціально-орієнтованих функцій і до внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління. Різниця лежить у площині, спрямованості цієї функції, її об'єктів та задач. Найпростішим можна було б вважати варіант урахування однієї із загальноприйнятих класифікацій контролю на внутрішній та зовнішній або ж відомчий та невідомчий і відповідного віднесення зовнішнього контролю до соціально-орієнтованих функцій, а внутрішнього – до внутрішньо-орієнтованих. Проте тут ще раз потребує зазначення таке уточнення. Якщо ця диференціація контролю стосується контролю «у сфері державного управління (або виконавчої влади)», то проектувати її за такого випадку не можна.

У державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Об'єктом контролю як соціально-орієнтованої функції є суспільні відносини, що потребують певного управлінського впливу держави з боку суб'єктів державного управління. При цьому суб'єкт та об'єкт контролю є організаційно відокремленими. А от об'єктом внутрішньо-орієнтованої функції є безпосередньо діяльність суб'єктів державного управління (у переважній більшості органів виконавчої влади), тобто контроль відбувається у межах керуючої системи і його метою є запобігання руйнуванню системи

державного управління, підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності та на забезпечення законності діяльності посадових осіб. Ще раз зауважимо, що функція контролю як внутрішньо-орієнтована функція за своїм призначенням є також діяльністю з контролю у державному управлінні та у цій своїй змістовній частині поглинається поняттям контролю в державному управлінні.

Контроль як соціально-орієнтована функція державного управління охоплює дуже широке коло відносин. На основі діючого законодавства можна зазначити такі сфери його здійснення: державний контроль у сфері господарської діяльності, державний контроль (нагляд) із питань дотримання: вимог ядерної та радіаційної безпеки, податкового законодавства, порядку проведення розрахунків, виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, телекомунікацій, поштового зв'язку, радіочастотного ресурсу; контроль у сфері охорони праці (щодо безпеки), охорони надр та навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; державний гірничий нагляд; контроль за поведінням із відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами, агрохімікатами; архітектурно-будівельний контроль та нагляд; пожежний нагляд тощо.

З огляду на таку багатогранність контрольної діяльності у змісті державного управління, цілком закономірно, що й система контролю чи суб'єктів є також досить багатогранною і складною. Ці суб'єкти мають різну організаційну форму та різне правове становище у системі органів виконавчої влади. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи бути лише елементом більш широкої діяльності. Провідне місце серед них належить центральним органам, для яких контроль є основною функцією щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку державних органів і організацій. Деякі з них мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки (Антимонопольний комітет України, тощо).

Згідно з принципом побудови системи центральних органів виконавчої влади за функціональним критерієм, передбаченим Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», здійснення певних напрямків виконавчо-розпорядчої діяльності було розмежовано серед певними видами центральних органів виконавчої влади. Серед основних видів діяльності як структуруючий фактор виокремлюється й контрольно-наглядова діяльність. Відповідно, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких у більшості своїй становить здійснення контролю чи нагляду (критерій переважності, а не виключності), створю-

ються у вигляді інспекцій. Отже, до системи органів контролю належать державні інспекції — спеціальні органи в системі державного управління, що здійснюють надвідомчий контроль, а сфера їх діяльності і владні повноваження поширюються на суб'єктів незалежно від їх відомчої підлеглості. Державні інспекції, що діють у різних галузях управління, відрізняються порядком створення, правовим статусом та повноваженнями при здійсненні контролю. Спеціалізація державних інспекцій є різноманітною, потреба в них має визначатися потребою практики у кожній конкретній сфері управління.

З огляду на постійні й нагальні процеси реформування системи органів виконавчої влади з метою її оптимізації (так званий процес оптимізації), констатуємо, що на теперішній час і відбувається активний процес визначення цих «нагальних потреб», у тому числі і щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, та поряд із цим визначення сфер, що потребують зменшення контролю та усунення дублювання функцій контролюючих суб'єктів. Спостерігається тенденція щодо зменшення кількості державних інспекцій, їх реорганізацію з метою таких давно назрілих проблем, як дублювання повноважень.

Проте у цьому зв'язку хотілося би сказати і про певні недоліки оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, серед яких невиважене застосування функціонального підходу до щодо розподілу інших центральних органів виконавчої влади. Так, на теперішній час, констатується помилкове віднесення органів, покликаних втілювати переважно «зворотній зв'язок», до служб (Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба фінансового моніторингу).

Хотілося б також зазначити, що процеси деконцентрації та децентралізації державної влади аж ніяк не нівелюють значення контролю, а навпаки — призводять до підвищення ролі цієї функції публічного адміністрування та необхідності зміни його спрямованості із карального заходу на дієвий механізм забезпечення законності та дотримання прав і свобод людини і громадянина.