

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351

О. Г. Гончаренко

доктор економічних наук, доцент,
начальник кафедри економіки та соціальних дисциплін
Академії Державної пенітенціарної служби

ЗНАЧЕННЯ РОЗПОДІЛУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджуються місце, роль та завдання контролюючих органів в системі державного управління. Визначено критерії та ознаки контролюючих органів та проблеми співвідношення контролюючих і правоохоронних органів. Особлива увага зосереджується на визначенні шляхів удосконалення відомчого, міжвідомчого та позавідомчого контролю, що сприятиме забезпеченню законності та дисципліни в державному секторі економіки і державному управлінні. Сформовано пропозиції з удосконалення теоретичних засад щодо співвідношення контролюючої і наглядової функції держави.

Ключові слова: *контроль, нагляд, відомчий контроль, міжвідомчий контроль, позавідомчий контроль.*

Постановка проблеми. Теоретичне і практичне окреслення завдань контролюючих органів є передумовою визначення їх місця і ролі в системі державних і недержавних інституцій, компетенцій, форм та методів роботи. Проблеми реорганізації державного і недержавного контролю передбачають використання комплексного підходу, потребують вдосконалення форм та методів роботи по організації його проведення та підвищення ефективності і результативності контролю. Систему контролюючих органів досліджують як теорію поділу влади, а саме парламентського, відомчого чи судового контролю або, як розподіл напрямів роботи державних органів чи їх контрольних функцій, що дозволяє визначити їхні повноваження. Україна має розгалужену систему контролюючих органів. У відповідності до Указу Президента України від 8 червня 2004 року № 817/98 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» було впорядковано систему та компетенцію органів державного контролю. Контролюючими органами, які мають право проводити планові й позапланові перевірки (в межах своїх компетенцій) фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання є органи Державної фіскальної служби та органи державного казначейства [2].

Зважаючи на зміни, які відбуваються в державному секторі економіки контролюючі органи поділяють на наступні категорії:

1. Фіскальні (забезпечують інтереси держави щодо виконання державного бюджету) – відносяться органи фіскальної служби, соціального страхування, а також Пенсійний фонд України.

2. Контролюючі (забезпечують інтереси суспільства та держави по окремих напрямках діяльності) – відносяться органи санітарно-епідеміологічної служби, захисту прав споживачів, екологічного контролю.

3. Правоохоронні (забезпечують безпеку життєдіяльності громадян) – національна поліція, служба безпеки, прокуратура та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Недосконалість та суперечливість законодавства, яке регулює контрольні повноваження відповідних органів та породжує недоліки в їх діяльності обумовлюють актуальність дослідження інституту контролю багатьма вченими-юристами. Теоретичні положення щодо контролю ґрунтуються на працях закордонних та вітчизняних учених, а саме: В. Авер'янова, С. Березовської, В. Гарашука, А. Гуляєва, К. Гуценка, Д. Дурдиневського, М. Ковальова, О. Машкова, В. Мельниченка, Н. Нижника, К. Ньюкамера, Д. Овсянко, Р. Павлен-

ко, Г. Райта, Дж. Рігса, М. Розенберга, Т. Сінклера, В. Скуратівського, Ю. Тихомирова, А. Ткачука, Уолтера Дж. Олешека, В. Чиркіна, К. Шоріної, В. Юсупової, Ц. Ямпольської та багатьох інших вчених.

Мета статті – дослідити значення та особливості розподілу системи державного контролю в державному секторі економіки.

Виклад основного матеріалу. Визначення системи контролюючих органів дозволяє визначити критерії означених структур та ознак, якими вони характеризуються. На теперішній час серед вчених-юристів проблемними є питання співвідношення контролюючих і правоохоронних органів. В. Гаращук вважає, що суди не слід відносити до контролюючих органів, незважаючи на те, що контрольні функції мають майже всі правоохоронні органи, які мають функції та повноваження, що визначають їх особливий статус [8, с. 102]. Тієї ж точки зору дотримуються К. Гуценко та М. Ковальов, які вбачають відмінність в діяльності правоохоронних і контролюючих органів в тому, що перші – вирішують правозахисні завдання, а інші – сукупність адміністративних функцій [9, с. 234]. Характеристика повноважень спеціалізованих контролюючих органів дозволяє визначити їх предметну спрямованість, а також форми і методи застосування. Незаперечним є той факт, що Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, а також інші органи виконавчої влади є контролюючими органами (але не спеціалізованими) і одночасно виступають органами державної влади. Виконання декількох або комплексу функцій дає підставу вважати їх одночасно і правоохоронними, і контролюючими. С. Березовська зазначає, що спільна мета, яка переслідується самостійними органами держави, обумовлена специфічністю завдань по її досягненню та забезпечується відповідними зручними, економічними методами в певних організаційно-правових формах [6, с. 78].

Основні напрямки діяльності, за якими здійснюється контроль у сфері державного управління є: дотримання дисципліни в сфері фінансової, ціноутворюючої, договірної технологічної, виконавчої, трудової діяльності; використання державних ресурсів та основних і оборотних засобів; дотримання екологічного законодавства; розстановка кадрів у державному секторі та їх підбір; реалізація соціальних програм; боротьба з правопорушеннями у сфері державного управління та інші. Контрольна діяльність за означеними напрямками дозволяє

забезпечити перевірку цільового використання державних фінансових ресурсів, що сприятиме економічному розвитку держави.

Аналізуючи питання про диференціацію контролю О. Андрійко зазначає, що застосування його виду залежить від стану певного державно-правового явища, що підлягає державному контролю. Вчений класифікує контроль за: суб'єктами, що здійснюють контроль; характером контролю; контрольними повноваженнями; сферами контролю та характером взаємовідносин [5, с. 223]. На думку К. Шоріної контроль класифікується за: природою суб'єктів контролю; поставленими завданнями; змістом контрольної діяльності; характером контрольних повноважень; характером взаємовідносин у процесі здійснення контрольних дій; юридичними наслідками контролю тощо [12, с. 179]. Визначаючи завдання попереднього контролю, В. Дурденевський вказує на те, що це дозволяє попередити не цільове використання ресурсів, а також виявити вже вчинені порушення та встановити, хто буде нести за їх відповідальність [10, с.50]. Враховуючи зазначене, на нашу думку, оптимальним, а також таким, що має практичне застосування, є розподіл контролю на види за сферами діяльності, а саме: внутрішній (або відомчий), міжвідомчий та надвідомчий (або позавідомчий).

На думку В. Авер'янова під внутрішнім контролем розуміють контроль, який здійснюється всередині міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади або окремого суб'єкту господарювання органом чи посадовою особою, пов'язаною з підконтрольною структурою відомчими зв'язками. Відомчий контроль дозволяє забезпечити законність і дисципліну в державному секторі економіки і державному управлінні, а також дисциплінує поведінку службовців державних структур та інших працівників як у сфері державного управління, так і в сфері матеріального виробництва [7, с. 564]. Сутність відомчого контролю розкривається в діях особи чи структури, що вища за підпорядкуванням, і перевіряє правильність виконання підпорядкованою їй структурою чи особою, дотримання чинного законодавства, трудової дисципліни, організації виробничо-господарської та фінансової діяльності. В разі виявлення недоліків – коригує напрями діяльності та способи управління, а за наявності підстав – здійснює притягнення до відповідальності винних осіб. Наскільки вміло організований в державі відомчий контроль і наскільки вміло вдається його застосувати, залежить можливість зловживання

державною владою та запобігання бюрократизації державного апарату.

Відомчий контроль забезпечує держава і він характеризується наступними аспектами виявлення, а саме:

- отриманням достовірної та об'єктивної інформації щодо стану законності та дисципліни на підконтрольному об'єкті відомчої приналежності;

- встановленням причин та умов відхилення від вимог діючого законодавства, правил організації виробничо-господарської та фінансової діяльності та управління підконтрольним суб'єктом господарювання;

- притягненням до відповідальності осіб, винних у порушенні встановленого порядку та вжиття заходів щодо виправлення ситуації на підконтрольному об'єкті тощо.

Відомчий контроль забезпечується органами управління як загальної, так і спеціальної компетенції. Предметом його діяльності є дослідження стану справ у внутрішніх структурах міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, а також різних суб'єктів господарювання та організацій. І саме на нього покладаються такі ж завдання, як і на органи державного управління.

Міжвідомчий контроль забезпечується органами міжгалузевої компетенції, що встановлює загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств та організацій вимоги, та контролює їх виконання. Наявність міжвідомчого контролю обумовлена необхідністю забезпечення вирішення та реалізації комплексних завдань, що стосуються ряду галузей національної економіки. Органом міжвідомчого контролю досліджується реалізація конкретної функції, наприклад, Державна аудиторська служба України забезпечує внутрішній контроль та внутрішній аудит у державному секторі, цільове використання міністерствами та відомствами грошових ресурсів, стан і збереження матеріальних цінностей, правильність та достовірність складання бухгалтерської звітності та інше, не втручаючись у повноваження підконтрольного органу щодо інших питань. Зважаючи на певні організаційно-правові зміни у структурі державних органів України, на думку В. Гаращука, можна віднести контроль з боку міністерств, служб, агенцій, відомств та їх структурних підрозділів, які мають міжвідомчі повноваження, до міжвідомчого контролю [8, с. 100].

У відповідності до наданих їм повноважень вони здійснюють контроль за дотриманням за-

гальнообов'язкових правил у різних галузях національної економіки, що законодавчо закріплено у нормативно-правових актах, наприклад, Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [1], Положенні про Державну інспекцію України з питань праці [3], Положенні про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів [4] та інших.

Органи, які забезпечують міжвідомчий контроль застосовують різні заходи адміністративного примусу, мають право самостійно накладати адміністративні стягнення, а також за результатами міжвідомчого контролю можливе притягнення правопорушника до кримінальної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення.

Надвідомчий контроль проводиться з усіх питань господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва, органами загальної компетенції: Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Характерною особливістю надвідомчого або, як його ще називають, позавідомчого контролю, є те, що за його результатами можна притягти до дисциплінарної відповідальності, оскільки перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом найму на роботу.

Отже, надвідомчий (або позавідомчий) контроль називається тому, що він здійснюється органами над- або позавідомчої компетенції, тобто органами, які забезпечують управління галузями національного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва.

Умови здійснення контролю є його специфічною особливістю. Як філософська категорія, умови відображають відношення предмета до явища, що його оточують і без яких не можливим є його існування. Умова складає середовище та обставини, в яких виникає і розвивається явище або процес [11, с.498]. Умови здійснення контролю складаються з:

- юридичних підстав – нормативної бази, яка регламентує можливість і обов'язковість здійснення контрольних дій контролюючими органами на підконтрольних об'єктах;

- стандартів контролю – порівняння результатів господарської чи фінансової діяльності з стандартами ведення обліку, статистичної інформації та інших відомчих документів;

- спеціальних контролюючих органів та професійно підготовлених осіб, які б забезпечили якісну та достовірну перевірку результатів господарської чи фінансової діяльності.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене можна зробити висновки, що контролюючі органи в межах своєї компетенції мають право проводити планові та позапланові перевірки фінансово-господарської діяльності підконтрольних органів, та поділяються на фіскальні, контролюючі і правоохоронні. Основними напрямками діяльності, за якими здійснюється контроль у сфері державного управління, є перевірка (ревізія) цільового використання фінансових ресурсів, що сприяє економічному зростанню держави. На нашу думку, практичне значення має розподіл контролю за видами діяльності на відомчий, міжвідомчий та надвідомчий, що дозволяє зробити висновки про ефективне, раціональне та цільове використання бюджетних коштів, збереження майна, достовірність і правильність ведення облікової політики та статистичної звітності.

Список використаної літератури:

1. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII (із змінами, внесеними згідно із Законом від 23.12.2015 р. № 901-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.
2. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України від 08.06.2004 р. № 817/98 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/817/98>.
3. Положення про державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 386/2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>.
4. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента від 13.04.2011 р. № 465/2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465/2011>.
5. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис ...д-ра юрид. наук. – К., 1999. – 390 с.
6. Березовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (Общий надзор). – М. : Госюриздат, 1954. – 106 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668с.
8. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохоронительные органы : Учебник для вузов / Под ред. проф. К. Ф. Гуценко. – М. : БЕК, – 1995. – 320 с.
10. Дурденевский В. Государственный контроль в капиталистических странах (обзор законодательства) // Вестник государственного контроля. – 1940. – № 2. – С. 48–56.
11. Философский словарь /Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.
12. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М. : Наука, 1981. – 300 с.

Гончаренко О. Г. Значение распределения системы государственного контроля в государственном секторе экономики

В статье исследуется место, роль и цели контролирующих органов в системе государственного управления. Определены критерии и признаки контролирующих органов и проблемы соотношения контролирующих и правоохранительных органов. Особое внимание уделено определению путей совершенствования ведомственного, межведомственного и вневедомственного контроля, что будет способствовать обеспечению законности и дисциплины в государственном секторе экономики и государственном управлении. Сформулированы предложения по усовершенствованию контроля и надзор, как функций государства.

Ключевые слова: контроль, надзор, ведомственный контроль, межведомственный контроль, вневедомственный контроль.

Honcharenko O. G. Significance of the state control system division in the field of the state economy

The author investigates the place, the role and the controlling bodies task in the state managerial system. The author defines the criteria and the controlling bodies characteristics, correlation issue of controlling bodies with the law enforcement ones. Special attention is focused on the definition of improvement in departmental, interdepartmental and extra-departmental control, that provides administering the law a discipline in the organs of state economy as well as in the state management. The author formulates proposals as to the improvement of the theoretical standards on correlation of the state controlling function with the supervising one.

Key words: control, supervision, departmental control, interdepartmental control, extra-departmental control.