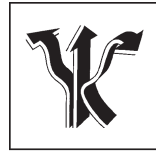


МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 2(21)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2009

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)я43
М43

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саєвич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор
Чирков В. М. — відповідальний редактор за випуск

Економічні науки

Баєва О. В., д-р біол. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Радзієвський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Храмов В. О., д-р політ. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., канд. юрид. наук

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

ISBN 966-608-120-2

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2009. — Вип. 2(21). — 196 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

ISBN 978-966-608-993-2

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)я43+88я43

ISBN 966-608-120-2

ISBN 978-966-608-993-2

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2009
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2009

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Колосінський Є. Ю. <i>Уніфікація корпоративної фінансової звітності як вияв глобалізаційних тенденцій</i>	69
Давиденко А. П., Мирков Г. <i>Зміна парадигми в державному управлінні</i>	5	Аль-Тмейзі А. Ю. <i>Впровадження міжнародного досвіду для розвитку українських авіакомпаній</i>	75
Спирidonov В. В. <i>Социальные программы Украины и источники их финансирования</i>	12	Олійник О. Д. <i>Механізм побудови контрольної діяльності податкових органів в Україні</i>	79
Мушкин И. М. <i>Нематериальная мотивация производительности труда</i>	18	Халамендик В. Д. <i>Становлення і розвитку початкової та гімназійної освіти півдня України (друга половина XIX — початок XX ст.)</i>	87
Юсеф Н. Н., Гараханлу Фарназ <i>Двостороннє співробітництво України з Ісламською Республікою Іран у стратегічно важливих галузях економіки</i>	23	Гранатуров Ю. І. <i>Особливості реалізації прав громадян через механізм місцевого самоврядування (досвід демократичних країн)</i>	90
Задорожний В. П. <i>Реструктуризація інвестиційного потенціалу в системі механізмів державного управління</i>	26	Шарапов С. В. <i>Використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством</i>	96
Янгалічев Р. Н., Вернаховська С. М. <i>Методологічні та методичні підходи до визначення ступеня податкового навантаження на підприємство</i>	34	Дворніков В. М. <i>Банкрутство як економічне явище</i>	105
Сафонова А. С. <i>Теоретико-методологічні аспекти категорій “капітал” і “міжнародний рух капіталу”</i>	40	Пророченко Є. В. <i>Підтримка і зобов’язання аграрного виробництва України в контексті вимог Світової організації торгівлі</i>	112
Вугар Мехтиол Назаров <i>Проблеми розвитку підприємництва в Азербайджанській Республіке в умовах інтенсивного економічного розвитку</i>	48	Михайленко О. В. <i>Прибуток як об’єкт бухгалтерського і податкового обліку</i>	118
Мохамад Камалалдеен Алжафа <i>Экономический курс Сирийской Арабской Республики в условиях глобализации</i>	52	Степанець Н. М. <i>Сільська загальноосвітня школа І ступеня: управлінський аспект</i>	124
Андрєєва Х. П. <i>Учасники інвестиційних процесів на ринку фінансових послуг</i>	56	Шевченко С. О. <i>Державний фінансовий аудит в діяльності бюджетних установ</i>	128
Нетудыхатко Н. С. <i>Фактори управління розвитком підприємств туристического бизнеса</i>	61		

Нестерова С. Л. Об'єкт торгівлі на сучасному ринку страхових послуг. Дискусійні питання.....	132	Ярема Н. Ю. Професійна діяльність практичних психологів ОВС в умовах миротворчих місій.....	165
Альошін В. І. Конфліктологічна парадигма та її евристичний потенціал у вивченні кризи й кризових явищ.....	137	Бойчук І. І. Психологічні чинники професійного становлення особистості майбутніх учителів музики.....	170
Вернаховська С. М. Економічні передумови податкового планування та обов'язки податкової системи у перехідній економіці.....	143	Шипілов В. А. Формування національної культури старшокласників загальноосвітньої школи в контексті завдань Болонської декларації.....	175
Буланова Д. С., Диніна К. С. Сучасні концептуальні підходи до визначення поняття конкуренції.....	148	Проскуріна В. А. Чинники виникнення комунікативних бар'єрів та їх вияв у студентській молоді.....	179
ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	154	Рижиков В. С., Якібчук М. І. Характеристика психологічних якостей і властивостей особистості — лідера профспілкової організації.....	184
Вакуліч Т. М. Ідентифікація насильства в сім'ї: можливості щодо типологізації основних виявів.....	154	Коваль А. М., Чуприкова О. Г. Типологія особистості підлітків, які складають групу ризику суїцидальної поведінки.....	187
Стасенкова Т. В. Професійна самореалізація жінки як показник особистісного зростання.....	160	Відомості про авторів	192

МЕХАНІЗМ ПОБУДОВИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 2(21), с. 79–86

Визначаються види й функції контролю як важливого механізму, покликаного забезпечити громадську стабільність, місце й роль контролю в системі державного управління.

Сучасна побудова Української держави орієнтується на нові принципи діяльності державних органів, а відповідно й на нові підходи до їх завдань, функцій та структури. У зв'язку з цим постало питання про призначення контролю, зміну компетенції державних органів контролю та ін. Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують адекватних підходів щодо створення відповідної системи державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не стало менше недоліків у сфері державного управління.

Завдання щодо побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави вимагає якнайшвидшого реформування правової системи, запровадження надійних гарантій дотримання прав і свобод громадян, закріплених Конституцією України [1].

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення — надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови для реалізації та захисту цих прав, сприяв подальшому їх здійсненню. Однією з гарантій такого служіння інтересам людини у сфері управління є контроль.

Ми підтримуємо думку В. Б. Авер'янова та О. Ф. Андрійко, які зазначають, що “недооцінка, применшення ролі контролю можуть призвести до неконтрольованості ситуації, зменшення керованості і навіть хаосу. На цій підставі не слід віддавати перевагу як огульному запереченню контролю та критиці його надмірності, що стало

модним останнім часом, так рівною мірою і “фетишизації” контролю, в якому вбачається вирішення всіх проблем, що існують в державному управлінні” [2, 328].

У Конституції України сформульовано положення про необхідність прийняття законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Проте вирішення проблеми забезпечення законності шляхом застосування державного контролю повинно розпочатися насамперед з визначення загально-теоретичних уявлень щодо контролю як феномена правової системи.

Як правило, в науковій літературі поняття “контроль” розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку контроль розглядається як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто як соціальний контроль.

Соціальний контроль у науковій літературі визначають як механізм, за допомогою якого суспільство та його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень (умов), порушення котрих завдає шкоду функціонуванню соціальної системи [3, 1263]; цілісну систему всіх соціальних регуляторів (державних або суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок) [4, 3]; сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації тощо), котрі забезпечують відповідність діяльності певним її еталоном, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких

негативно впливає на функціонування системи [5, 639; 6, 83–84]; систему інститутів демократії для здійснення народом контрольної діяльності та участі в управлінні справами суспільства [7, 17].

У вузькому розумінні поняття “контроль” частіше зводиться до перевірки виконання рішень вищої організації; рішень, розпоряджень різних рівнів управляючої системи; дотримання організаційних, економічних та інших нормативів; виконання планових завдань; дотримання законності, дисципліни і та ін. [8, 511–512].

Під контролем розуміють і перевірку виконання, і спостереження, і нагляд, і облік та ін. Це певною мірою закономірно і обґрунтовано, оскільки тлумачні та енциклопедичні словники визначають контроль як перевірку, облік, спостереження за чимось. Так, словник іноземних слів визначає контроль (від фр. “controle”) як перевірку, або спостереження з метою перевірки. Французьке “controle”, у свою чергу, утворилося від латинського “contra” — префікса, що означає “протидія”, “протилежність”. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від лат. “role”) — “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь” [9, 447].

Характеризуючи контроль, деякі автори розглядають його як один із принципів діяльності органів держави [10, 11], або вважають його методом управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності і можливість впливу за його допомогою на поведінку відповідного об’єкта [11, 17]. В юридичній літературі контроль здебільше розглядають як функцію державних органів [12–16]. Досить характерним є дослідження та аналіз контролю як одного із засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні [17; 18].

У науковій літературі зустрічаються випадки розмежування контролю та контрольної діяльності [19, 128–129]. На нашу думку, розрізнення цих понять є надуманим, таким, що суперечить буквальному змісту зазначених слів. Адже кожне з них означає те саме. Як до контролю, так і до контрольної діяльності висуваються однакові вимоги: 1) підзаконність, тобто контроль має здійснюватися тільки в межах конкретних нормативних приписів; 2) систематичність, тобто мати регулярний характер; 3) своєчасність, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує її (його) ефективність; 4) всебічність, тобто охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби та структури підконтрольних ор-

ганів; 5) всеохопленість, тобто перевірки мають підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати в роботі, а й ті, що мають добрі результати; 6) об’єктивність, тобто виключати упередженість; 7) гласність, тобто його (її) результати мають бути відомі тим, хто підлягав контролю.

С. В. Ківалов і Л. Р. Біла визначають контроль як форму, вид діяльності, як принцип, як функцію [20, 62]. В. К. Колпаков під контролем розуміє процес, під час якого суб’єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об’єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [13, 525]. В. Г. Афанасьєв зазначає, що контроль як функція управління являє собою спостереження і перевірку відповідності діяльності об’єкта прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб’єкта на об’єкт та допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації й регулювання [21, 240].

Слід відзначити і те, що поняття контролю має законодавче визначення. Так, у Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” останній визначено як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їх ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [22]. Відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність” контроль — це безпосереднє або опосередковане володіння часткою в юридичній особі, одноосібне або разом з іншими особами, що презентує еквівалент 50 чи більше відсотків статутного капіталу або голосів юридичної особи, або можливість справляти вирішальний вплив на управління, або діяльність юридичної особи на основі угоди або будь-яким іншим чином [23]. У Законі України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” міститься поняття контролюючого органу, під яким в Законі розуміється державний орган, який у межах своєї компетенції, визначеної законодавством, здійснює контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов’язкових платежів) та погашенням податкових зобов’язань чи податкового боргу [24].

Зважаючи на наведені вище підходи вчених щодо з'ясування сутності контролю, доходимо висновку, що контроль — це перевірка, облік діяльності когось, чогось, нагляд за кимось, чимось. Таким чином, під контролем ми розуміємо спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому.

При такій характеристиці підкреслюється, по-перше, функціональне призначення контролю, по-друге, те, що він виникає насамперед на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що він здійснюється всіма суб'єктами управління, по-четверте, що він дає змогу здобувати оперативну інформацію про підлеглі органи (підрозділи), об'єктивно та конкретно відображати фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявляти позитивний досвід і прорахунки у прийнятих управлінських рішеннях, в організації та стилі роботи органів управління, вивчати риси характеру працівників.

Для повноцінного розуміння контролю суттєве значення має класифікація його видів. Вона є не лише теоретичним відбиттям різноманітності та різноплановості контролю, а й потребою практики, виявом функціональної спрямованості державних органів та виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави. Як зазначає О. Ф. Андрійко, можливість класифікації видів контролю впливає з методологічного тлумачення функції контролю як сукупності складових, що характеризують її з точки зору: а) цільової спрямованості; б) предмета впливу; в) характеру або форми дії; г) результату дії [2, 339]. Слід зазначити і те, що надати вичерпний перелік видів контролю надзвичайно складно та, мабуть, і неможливо.

Аналіз існуючої наукової літератури з досліджуваної проблематики дав змогу зробити висновки про різноманітність підходів учених щодо виокремлення видів контролю. Види контролю, що на сьогодні існують на практиці, як правило, класифікуються за сферами контролю; метою; обсягом контрольних повноважень; суб'єктами, що здійснюють контроль; характером контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом та ін. [14–18].

У науковій літературі до найбільш загальних видів контролю належать соціальний, державний контроль та контроль у сфері державного управління. Про соціальний контроль йшлося вище, а тому докладніше зупинимося на двох

інших видах контролю, зокрема на державному та контролі у сфері управління. Так, державний контроль є одним із видів соціального контролю, а останній є функцією соціального управління, тобто одним із основних і сталих напрямів управлінської діяльності. Оскільки соціальне управління “залежно від управляючої системи” має “такі види: громадське (управління, яке здійснюють громадські організації) та державне (управління, що здійснюється державою)” [23, 25], розуміння державного управління як видового вияву соціального управління припускає, що за аналогією можна стверджувати: державний контроль є функцією державного управління. Правова природа державного контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Отже, державний контроль здійснюється у чітких правових рамках, керується у своїй діяльності діючими нормами права і викликає певні юридичні наслідки. В основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади. Вони виявляються і характеризуються низкою ознак. Такими ознаками насамперед є те, що контроль здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, які визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями із здійснення конкретних дій і закріплює все це у чинних нормах права.

Державний контроль припускає наявність двох рівнів ознак: загальних, тобто таких, які притаманні категорії “діяльність”, і особливих, тобто таких, які відрізняють його від інших видів державної діяльності (і одночасно від інших видів соціальної діяльності). Слід зазначити, що з'ясування природи категорії “діяльність” є певною мірою проблематичним, оскільки у спеціальній літературі немає одностайності у поглядах на співвідношення понять “діяльність” і “поведінка” [24, 12–13; 25, 55; 26, 16].

Слід зазначити, що загалом поняття державного контролю не є і не може бути аналогом поняття державного контролю в державному управлінні, оскільки межі державного управління окреслені суверенітетом держави, її територією, тоді як певні об'єкти державного контролю (наприклад, об'єкти військової, економічної зовнішньої розвідки) можуть знаходитись і поза територією держави, територіальними межами державного управління.

Видові ознаки державного контролю повинні відображати особливості його системних зв'язків з іншими явищами (і відповідними поняттями) державно-правової дійсності. Оскільки таких зв'язків є безліч, що насамперед пов'язується з тим, що у державно-правовій дійсності все є взаємозв'язаним з усім, об'єктивно виникає потреба абстрагуватись від їх певної частини, зосередившись передусім на головних.

Державний контроль сприяє виконанню покладених завдань, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Він відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії. Крім того, зміна ролі держави у суспільстві змінює і сутність та призначення контролю. Його основною метою є підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів. За допомогою державного контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства.

Контроль у сфері державного управління може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція, як стадія управлінського процесу, як засіб забезпечення законності та ін. Так, зважаючи на те, що контроль у сфері управління являє собою спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи (діяльності). Контроль як *вид діяльності* держави та її відповідних гілок влади отримав закріплення в Конституції України [1]. Як вид державної діяльності він спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства та є одним з найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, та діяльність її органів.

Більше того, контроль може розглядатись також як частина керівної, організаційної, управлінської та виробничої діяльності, як окремий елемент у складі господарсько-організаційної чи іншої діяльності. Це насамперед стосується тих де-

ржавних та інших організацій, для яких контроль не є єдиним або основним змістом їх діяльності.

Як конкретна функція державних органів, наділених контрольними повноваженнями, контроль закріплений у відповідних нормативно-правових актах. Так, наприклад, Законом України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" закріплено структуру, права, обов'язки і відповідальність органів та службових осіб державної контрольно-ревізійної служби. Отже, державний контроль як функція держави та її органів здійснюється на основі правових норм і має певні юридичні наслідки.

У державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й водночас призначений для оцінювання відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також з оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. На думку О. Ф. Андрійко, "така специфічність призначення контролю дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів" [28].

Функцію контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Наприклад, функція контролю, що здійснюється державними органами загальної компетенції, має більш загальний характер, не конкретизований здебільшого і механізм її виконання в юридичних актах. Тому в деяких випадках необхідні контакти та взаємодія зі спеціальними функціональними контрольними органами. Для цього налагоджуються певні організаційні зв'язки, вживаються координаційні заходи для практичного узгодження дій з метою підвищення дієвості контролю. Так, наприклад, податкові інспекції на рівні району координують свою роботу з питань контролю за дотриманням податкового законодавства з відповідними державними податковими адміністраціями в областях [29].

Контроль як функція управління пов'язаний з необхідністю постійної перевірки результатів будь-якої діяльності з тим, щоб швидко і своєчасно усунути недоліки, підвищити її ефективність. Будучи одним з ефективних засобів покращання

всієї організаторської роботи, контроль також є методом виховання кадрів, дійовим способом забезпечення реального виконання управлінських рішень.

Як функція управління він передбачає наглядання та перевірку відповідності процесу функціонування системи прийнятим законам, планам, правилам, встановленим стандартам, виданим наказам і та ін. За допомогою контролю виявляються результати управлінських дій, відхилень від принципів організації та регулювання, що були допущені. Контроль являє собою і своєрідну форму зворотного зв'язку, яка дає змогу визначити, наскільки точно витримуються задані системі параметри.

До завдань контролю у сфері управлінської діяльності належать такі, як неухильне дотримання законів і нормативних актів, що регламентують діяльність державних органів та інших об'єктів управління; своєчасне та якісне виконання управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; швидке усунення викритих у процесі контролю недоліків; подання відповідної допомоги підпорядкованим апаратам і співробітникам; підвищення дійовості та оперативності; виявлення передового досвіду із впровадженням його в практику; сприяння правильному добору та розстановці кадрів, своєчасне попередження помилок в їхній роботі.

Слід відзначити і те, що процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку управління. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи бути лише елементом ширшої діяльності.

Контроль є не тільки функцією управління, він також є певною його стадією. У літературі, що висвітлює стадії процесу соціального управління, існує ціла низка поглядів, які багато у чому не збігаються, у плані структурно-функціональних характеристик цих стадій [30, 99–169; 31, 48–64]. Стадії контрольної діяльності взагалі вказують на те, що контрольна діяльність має циклічний характер, тобто певні операції і дії контрольного процесу періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одні інших. Їх сукупність відображає якісний розвиток контрольного процесу у просторі і насамперед у часі. Стадія є “певна

ступінь (період, етап) у розвитку чогось, що має свої якісні особливості” [34, 632].

У літературі можна зустріти думку про те, що контроль порівняно з іншими функціями управління має вторинний характер [7; 8]. На наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль за звичаєм ставиться в кінці цього переліку), і при їх розгляді йдеться не про другорядність його як виду діяльності, а про певну послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність.

Більше того, в науковій літературі існують і такі поняття, як “наступний контроль”, “контролінг”, “моніторинг”, які вказують на циклічний характер контрольної діяльності. Так, здійснення наступного контролю за виконанням рішень є, на нашу думку, невід'ємною частиною контрольної діяльності, що у подальшому виявляється у виконанні пропозицій, вказівок чи рекомендацій, які містяться в акті перевірки, у виданих на його підставі правових актах, наказах, розпорядженнях та ін. І тут можна цілком погодитися з думкою Б. М. Лазарева [33, 121], який вважає, що жодна перевірка не може дати результатів, які від неї очікуються, якщо контролюючий орган не буде цікавитися реальним виконанням своїх рішень. У практичній діяльності поширені такі форми наступного контролю: ознайомлення з результатами виконання рішень на місці; заслуховування та обговорення доповідей і повідомлень керівників органів, підрозділів про реалізацію пропозицій, що містилися в актах перевірки; отримання письмової інформації про виконання пропозицій і рекомендацій контролюючого органу, посадової особи.

Свого часу англійці ввели такий термін, як “контролінг” (*controlling* — систематичний контроль, відслідковування перебігу виконання поставлених завдань з одночасним коригуванням роботи). Близьким за змістом до нього є термін “моніторинг”, під яким розуміють практично те саме, що і контролінг [34]. Правда, до його складників належать ще функції прогнозу й охорони, але ж вони, на нашу думку, властиві й контролінгу, і контролю.

Отже, функція контролю діє на всіх стадіях організації державного управління (наприклад, при підготовці управлінського рішення, поточній перевірці його реалізації та ін.). Однак справа в тому, що на кінцевій стадії управління контроль виявляється найбільш рельєфно, тобто його ре-

зультати закріплюються у певному документі. На нашу думку, контроль є однією із самостійних функцій управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує їх, активно впливає на них, коригує і навіть формує нові функції й напрямки управлінської діяльності. Саме тому термін “контроль” поступово поглинається термінами “моніторинг”, або “контролінг”.

Контроль здійснюється в певній галузі управління, яка має певні особливості та конкретний зміст, а тому контроль має певний обсяг і форму. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб’єктивних та врахування об’єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності. Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативного втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Слід звернути увагу ще на один аспект вияву природи контролю в контексті державного управління. Так, Т. Отецька зазначає, що контроль — це не тільки, з одного боку, функція державного управління (напрямок управлінської діяльності), а з іншого — стадія управління (певний етап управлінського циклу), але й “спосіб забезпечення законності” [35, 15]. Крім того, контроль у літературі також визначають і як засіб забезпечення законності. Так, Н. Бахрах вказує на контроль (представницьких органів, міжвідомчий, внутрішньовідомчий, судовий, прокурорський, конституційний, адміністративний та ін.) як на один із спеціальних юридичних засобів забезпечення законності [36, 10].

На нашу думку, хоча одні автори пишуть про контроль як спосіб, а інші — як засіб забезпечення законності, всі вони у змістовному плані говорять фактично про одне й те саме.

Контрольні діяльності, як і будь-якій іншій, притаманні певні передбачені законодавством правові *засоби* досягнення її цілей. Орієнтуючись на стадії контролю, які є сукупностями певних процесуальних дій, котрі об’єднує найближча мета, ми, залежно від обсягу опосередкування зазначених стадій, розрізняємо у межах контрольної діяльності і певні засоби: спеціалізовані; спеціальні; комплексні. Наприклад, спеціалізовані (однопрофільні) засоби мають інформаційне

(фактовстановлююче) значення у контрольному процесі. Спеціальні засоби мають не тільки інформаційний (фактовстановлюючий), а й оцінний характер. Комплексні засоби опосередковують усі стадії контролю, включаючи також регулятивну.

Теорією і практикою управління розроблено питання про *умови*, за якими найбільш повно досягаються цілі контролю і зростає його ефективність. До таких умов належать: а) здійснення діяльності контролюючих органів у тісній єдності з виконанням конкретних завдань; б) добра організація обліку роботи, котрий є необхідною основою контролю і водночас його об’єктом; в) наділення органів контролю владними повноваженнями, які дозволяють не тільки здобувати вірогідну інформацію про роботу контрольованих об’єктів, а й використовувати ці повноваження для усунення виявлених порушень та покарання винних; г) установа чіткої персональної відповідальності працівників апарату, котра полегшує процес контролю та виявлення винних у порушеннях; д) ретельний підбір кадрів контролерів [8, 515].

Беручи до уваги те, що різні види контролю мають свою специфіку, характерні відмінності, які визначаються у завданнях, способах, формах здійснення контролю, то і класифікувати види контролю, окрім найзагальніших видів, а саме соціального, державного та контролю у сфері державного управління, про що йшлося вище, можна за різними підставами, керуючись при цьому метою такого виокремлення, а то й беручи до уваги різні ознаки та критерії виокремлення.

Система контролю у сфері управління та системи різних видів контролю, що до неї входять, не є статичними, раз і назавжди визначеними за змістом, обсягом, формами й методами. Вони керуються єдиними принципами у своїй роботі. Однак, виходячи з умов та ситуацій, що виникають, змін у пріоритетах державного регулювання, відзначимо, що при цьому змінюються й система контролю, форми та методи роботи органів, що його здійснюють.

Законодавче забезпечення системи контролю та окремих його видів сприяє активізації контрольної діяльності та вдосконаленню механізму контролю. У деяких видах контролю він не тільки відпрацьовується, а й починає активно діяти. Так, наприклад, податкова служба не тільки активізувалась у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи — контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, а й в плані гласності здійснення податкового контролю — широкого інформування через засоби

масової інформації про стан та зміни у податковій політиці [36].

Правове забезпечення системи контролю у сфері державного управління складається з масивів законодавчих актів, що регулюють окремі види контролю. В науковій літературі зустрічаються пропозиції щодо прийняття окремого закону, наприклад, “Про державний контроль”, який би охоплював усі ланки діяльності держави щодо здійснення контрольних повноважень [14; 18]. На нашу думку, прийняття такого нормативного акта буде мати декларативний характер, що, у свою чергу, не тільки не покращить правозастосовчу практику в цій сфері, а внесе певні суперечності. Таким чином, вважаємо, що систематизація нормативно-правових актів в означеній сфері є неможливою. Це пояснюється насамперед тим, що напрямків (сфер, галузей) контрольної діяльності є безліч, а отже, звести їх в одному нормативному акті, визначити при цьому єдині принципи, форми та методи його здійснення є не що інше як декларативна заява.

Але, беручи до уваги значну кількість контролюючих органів, що з'явилися останнім часом в Україні, та необхідність їх координації, доцільним було б створення спеціального міжвідомчого органу з питань координації державного контролю з наділенням його координуючими повноваженнями. До структури цього органу мають увійти створені за функціональним принципом спеціальні підрозділи (управління, ради, департаменти), які б виконували координаційні функції щодо контрольної діяльності у певній сфері діяльності (банківська, податкова, митна, правоохоронна тощо).

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що сутність контролю як суспільного явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності — виявити результати впливу суб'єктів на об'єкт, встановити допущені відхилення від прийнятих вимог, діючих принципів організації й регулювання правовідносин, причини таких відхилень, а також визначити шляхи подолання існуючих перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Таким чином, дослідження теоретико-правових засад контрольної діяльності в Україні надало змогу зробити певні висновки щодо напрямків підвищення її ефективності: чітко визначення об'єкта і предмета контролю; законодавче відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського

нагляду, експертизи, оперативно-розшукової роботи та ін.); перегляд системи контролюючих органів, окреслення та законодавче закріплення їх вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі; створення координаційного органу в сфері контрольної діяльності; розроблення механізму взаємодії контролюючих органів; подальша деталізація у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого контроль може здійснюватися тільки: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх контрольних повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів тощо) контролю; г) удосконалення законодавчого закріплення і оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності тощо) [36, 88–90]; посилення відповідальності контролюючої структури (посадової особи) перед підконтрольною структурою (особою) за достовірність результатів контролю, відпрацювання механізму захисту цією особою своїх прав.



Література

1. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст.141.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384с.
3. Советский энциклопедический словарь. — М.: Сов. энциклопедия, 1989. — 1632с.
4. Буйвол Б. А. Социальный контроль и его воздействие на поведение людей: Автореф. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1973. — 16 с.
5. Философская энциклопедия. — М.: Сов. энциклопедия, 1970. — 740 с.
6. Философский энциклопедический словарь. — М.: Сов. энциклопедия, 1983. — 839 с.
7. Туровцев В. И. Народный контроль в социалистическом обществе. — М.: Политиздат, 1974. — 255 с.
8. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.
9. Словарь иностранных слов. — 18-е изд., стереотип. / Гл. ред. Ф. Н. Петров. — М.: Рус. яз., 1989. — 624 с.
10. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісн. Запорізького юрид. ін-ту. — 2001. — №1 (14). — С. 11–20.
11. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави контролю над владою // Вісн. Академії правових наук. — 1998. — № 36. — С. 15–28.
12. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — 38 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
14. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і ф-тів / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.
15. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). — К.: Основи, 1994. — 154 с.
16. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.
17. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 1999. — 211 с.
18. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Х., 1999. — 176 с.
19. Бельдин О. Н. Депутатские вопросы как средство парламентского контроля // Сов. государство и право. — 1991. — № 4. — С. 128–135.
20. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. — 2-ге вид., переробл. і допов. — О.: Юрид. літ., 2002. — 312 с.
21. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Мысль, 1973. — 358 с.
22. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. // ВВР України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.
23. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 20 березня 1991 р. // ВВР України. — 1991. — № 25. — Ст. 281.
24. Закон України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21 грудня 2000 р. // ВВР України. — 2001. — № 10. — Ст. 44.
25. Макаренко О. Щодо співвідношення понять “орган виконавчої влади” та “орган державного управління” // Право України. — 2000. — № 6. — С. 23–26.
26. Кудрявцев В. Н. Право и поведение. — М.: Юрид. лит., 1978. — 192 с.
27. Климов Е. Психология деятельности. Семинар 2 // Профессионально-техническое образование. — 1972. — № 9. — С. 54–56.
28. Нурпеисов Е. К. Психология правомерного поведения. — Алма-Ата, 1985. — 127 с.
29. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р. // ВВР України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.
30. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 266 с.
31. Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 р. // ВВР України. — 1991. — № 6. — Ст. 37.
32. Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. — М.: Изд-во МГУ, 1986. — 245 с.
33. Основы научного управления социально-экономическими процессами. — М.: Мысль, 1984. — 482 с.
34. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. — К.: Голов. ред. УРЕ, 1977. — 775 с.
35. Отечественая Т. И. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере государственного управления. — Томск: ТЮИ, 1999. — 126 с.
36. Бахрах Н. Д. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. — 1992. — № 3. — С. 9–12.

Видові ознаки державного контролю повинні відобразити особливості його системних зв'язків з іншими явищами державно-правової дійсності. Сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин приписам, у межах яких вони повинні діяти.

Видовые признаки государственного контроля должны отображать особенности его системных связей с другими явлениями государственно-правовой действительности. Сущность контроля заключается в проверке соответствия деятельности участников общественного отношения предписаниям, в пределах которых они должны действовать.

Specific attributes of the state control should display features of its system communications with other phenomena of the state-law validity. The essence of the control consists in check of conformity of activity of participants of the public attitudes to instructions within the limits of which they should operate.

Надійшла 19 січня 2009 р.