

УДК 342.922

О. М. Федорчук

кандидат юридичних наук,
перший заступник голови Державної
податкової адміністрації у Хмельницькій області

УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВІ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Поняття відображенні у назві пропонованої статті надзвичайно популярні в сучасній науці. Терміни "управлінська діяльність", "державне управління", "державний контроль" в науковій літературі надто часто можна побачити поруч. Вони дійсно споріднені, змістовна характеристика будь-якого з них припускає відповідне використання інших. За останні десятиріччя практично в кожне з вище означених понять було привнесено стільки різних трактувань, змістовних інтерпретацій, семантичних нюансів, що в певних випадках навіть спеціалістам важко зрозуміти, про що іде мова і що безпосередньо мається на увазі і чи може, зокрема, управлінська діяльність бути об'єктом контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Дослідженням проблеми теорії та практики управлінської діяльності займаються такі авторитетні вчені, як В. Авер'янов, А. Алехин, Г. Атаманчук, Д. Галлиган, Г. Емерсон, А. Кармолицкий, Ю. Козлов, В. Колпаков, Є. Кубко, О. Кузьменко, Н. Нижник, Ю. В. Полянський,

Ю. М. Старілов, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Форд, В. Цветков, Ю. Шемшученко та інші. Однак наукового обґрунтування того, що управлінська діяльність, яка будучи певною комплексною системою впливу, сама підлягає оцінці за допомогою іншої системи – контролю, може виступати об'єктом останнього, у їх працях ми не зустрічали.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). З огляду на специфіку завдання, метою даної статті недоцільно ставити ґрунтовний науковий аналіз порушених питань. Досягненням мети, на наш погляд, буде вважатися розкриття основних теоретичних підходів до визначення понять "управлінська діяльність" та "контроль", оцінка їх особливостей та взаємозв'язків через призму прикладного застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вважається, що перше серйозне дослідження управлінської діяльності держави зроблено американським ученим В. Вільсоном у праці "Дослідження управління" (1887 р.). Зокрема він вважав, що "наука управління – це найпізніший плід того вивчення політичної науки, яке розпочалося дві тисячі років тому". Саме з Вільсоном пов'язують розмежування політичної і управлінської діяльності держави. Під управлінською діяльністю держави учений розумів "управління людськими й фінансовими ресурсами у найбільш ефективний, економічний і продуктивний спосіб" [1, с. 5-6].

Співвітчизник Вільсона – американський дослідник Л. Вайт у монографії "Вступ до державного управління" робить спробу спростувати концепцію своїх попередників про похідний характер управлінської діяльності. Позиція дослідника спиралася на призначення управлінської діяльності уряду. Перші сто років, відзначає він, американський уряд був центром інтенсивного тиску з метою забезпечення послуг і здійснення функцій, про які раніше й не мріяли в американській системі. Тепер уряд мав реагувати на інтереси різних груп, які наполегливо домагалися свого.

"Створений таким чином тиск діяв як на первісні органи формування курсу, так і на установи, які здійснюють цей курс. Звідси випливає, що управління пов'язане з курсом дій", – стверджує Л. Вайт [2, с. 7-8].

Що стосується вітчизняних науковців, то їх погляди теж не відрізняються одноманітністю. Так, Г. Атаманчук підкреслював, що характеристика управлінської діяльності держави не може ґрунтуватися на відтворенні специфіки організацій, форм і методів виконавчо-розпорядчих органів [3, с. 16]. Вона має бути більш змістовною і виходити із сутнісних проявів управління державою. Управлінська діяльність держави, це надзвичайно складне соціальне явище. Воно відрізняється багатьма властивостями, включаючи в себе безліч різних елементів. Сутність і багатогранність державного управління визначаються тим (і на цьому варто наголосити), що воно завжди і неодмінно пов'язане із впливом на свідомість, поведінку та діяльність людей, їхніх колективів, є взаємовідносинами між державою та громадянами, між людьми, що виконують різні соціальні ролі [3, с. 111].

В. Цветков розглядаючи управлінську діяльність держави як "специфічний вид суспільної праці, що виступає як загальна соціальна функція і здійснюється групою осіб за допомогою спеціально створеного апарату управління" [4, с. 87].

Водночас, на думку іншого українського дослідника Н. Опришка, управлінська діяльність держави являє собою "владне, проведене від імені держави виконання організаційних функцій, здійснюване в масштабах всього суспільства і спрямоване на досягнення визначених результатів" [5, с. 11-12]. Суспільне ж управління, на відміну від державного, характеризується "здійсненням управлінських функцій громадськими і політичними організаціями, тобто недержавними об'єднаннями людей" [5, с. 183].

Значно детальнішу розробку тема управлінської діяльності держави набула в працях української дослідниці Н. Нижник. Ототожнення управлінської діяльності з державно-владною діяльністю (управління як володарювання), як це припускають фахівці з теорії радянського управління, зазнає критики з її боку, оскільки, на думку Н. Нижник, подібне ототожнення своїм основним напрямом має абсолютизацію ролі держави в житті суспільства, ототожнення держави із суспільством, заперечення громадянського суспільства, що є ознакою тоталітаризму.

У демократичному суспільстві подібна діяльність не тотожна, оскільки "влада виступає засобом управління". Управлінська діяльність держави зводиться до "здійснення державного управління у вигляді свідомого, цільового впливу управління на розвиток державних процесів" [6, с. 32]. При цьому під державним управлінням розуміється "специфічний спосіб направляючого впливу управлінської діяльності на процеси функціонування та розвитку держави" та "багатофункціональна діяльність, ядро якої становлять державне цілепокладання, а кінцевий продукт – практичний ефект, реальні зміни в державі" [6, с. 39-40].

Іншу позицію займає український дослідник, філософ В. Скиба, який відстоює тезу про подвійну природу сутності управлінської діяльності держави. На його думку, така діяльність полягає не тільки у реалізації державою через свої інститути загальних людських інтересів, але і забезпечення суспільству можливості свідомо формулювати ці інтереси [7, с. 49].

Незважаючи на значну різноманітність у вищевикладених підходах простежується спільна позиція стосовно того, що цілі і функції державного управління здійснюються за посередництвом управлінської діяльності, яка у свою чергу являє специфічний вид праці людей, що вимагає адекватної професійної підготовки і реалізації у відповідних прийомах, способах, формах, методах тощо.

Разом з тим, незважаючи на обумовленість управлінської діяльності властивостями і мотивами, професійною підготовкою і життєвою активністю людини, вона в державному управлінні отримує юридичну заданість, чіткість і виразність. Це – діяльність, яку відповідні державні органи і посадові особи зобов'язані здійснювати, причому так і таким чином, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного державного органа, а в ньому - кожної державної посади.

Відповідно до вимог статті 19 Конституції України – "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" [8, с. 8]. Таким чином в основу управлінської діяльності покладається вимога законності.

Законність охоплює різну управлінську діяльність, забезпечує однаковість у розумінні і застосуванні правових норм як суб'єктами так і об'єктами управління. Вона є об'єктивною умовою ефективності управління. Тому держава забезпечує реалізацію законності з допомогою системи її гарантій.

До спеціальних засобів забезпечення режиму законності належать, зокрема організаційно-правові методи. В юридичній теорії та практиці ці організаційно-правові методи прийнято називати способами забезпечення законності. Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності.

Контроль є одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності. Саме за посередництвом контролю його суб'єкти виявляють, чи відповідає діяльність органів виконавчої влади, дії посадових осіб приписам правових норм. Разом з тим контролю підлягають ті дії громадян та громадських об'єднань, які "замикаються на сфері управління".

Отже, контроль у цьому ракурсі може бути репрезентований як функція, а "контрольні функції" певних державних органів є не що інше, як "одна з форм здійснення державної влади", тобто взагалі контроль це одночасно і форма, і функція, і спосіб (метод). При цьому спосіб організаційний, однопорядковий з такими, як планування, програмування тощо. Його застосування, як і всіх інших, має відповідати Конституції України [9, с. 285].

Структурно контроль представляє організаційну систему, яка складається з наступних елементів: суб'єкт контролю, об'єкт контролю, предмет контролю, цілі контролю, методи здійснення контролю.

Головна особливість суб'єкта – це те, що ним є держава у цілому. В управлінському процесі вона представлена системою спеціальних, як правило, державних органів. Особливості цих органів, як безпосередніх суб'єктів державного управління, такі: по-перше, вони формуються державою (з волі держави); по-друге, наділені державно-владними повноваженнями; по-третє, здійснюють управлінські функції від імені держави.

Серед здійснюваних ними функцій не останнє місце займає і функція контролю, який направлений на інші органи – суб'єкти державного управління. Іншими словами – управлінська діяльність підлягає контролю органів, які в свою чергу здійснюють її згідно компетенції наданої їм нормативно-правовими актами.

З огляду на зміст загального поняття "об'єкт" (від пізньолатинського *objectum* – предмет, латинського *objicio* – кидаю вперед, протиставляю – є філософською категорією, що відображає те, що протиставляється суб'єкту у його предметно-практичній і пізнавальній діяльності [10, с. 924].), можна визначити, що суб'єктам контролю, у їх предметно-практичній і пізнавальній діяльності, протиставляються підконтрольні особи, до яких можна віднести юридичних та фізичних осіб, а також

організаційні утворення, що не мають статусу юридичної особи, які перебувають у сфері управлінської діяльності держави.

У діючих правових актах можна знайти нормативне визначення об'єкта контролю. Наприклад:

Наказ Державної митної служби України "Про затвердження Інструкції з підготовки, проведення контрольних заходів з питань фінансово-господарської діяльності та реалізації їх матеріалів у митній службі України" від 11.05.2004, № 326. (Інструкція, п. 1.5) Об'єкти контролю – урядові органи, що діють у складі Міністерства транспорту та зв'язку України, Укрзалізниця, Держспецтрансслужба, підгалузі, об'єднання, підприємства, установи і організації системи Міністерства транспорту та зв'язку України, у яких контрольними-ревізійними підрозділами на законних підставах здійснюються контрольні заходи.

Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України " Про затвердження Інструкції про проведення контрольних заходів фінансово-господарської діяльності підгалузей, об'єднань, підприємств, установ та організацій системи Міністерства транспорту та зв'язку України" від 28.03.2006 № 275. (Інструкція, розд. 2) Об'єкт контролю – підконтрольна установа, інший суб'єкт господарювання, включаючи його структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами, щодо якого орган служби має повноваження та підстави для проведення ревізії відповідно до законодавства.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольними-ревізійною службою" від 20 квітня 2006 р. № 550. (Порядок, п. 3) Об'єкт контролю – підконтрольна установа, підприємство, організація, включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами, щодо якого КРУ має підстави для проведення контрольних заходів відповідно до законодавства.

Наказ Державного агентства з інвестицій та інновацій "Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою підприємств та установ, що належать до сфери управління Державного агентства України з інвестицій та інновацій від 25.07.2008 № 59. (Порядок, п. 2) Об'єкт контролю – підприємство або установа, що належить до сфери управління Держінвестицій.

Наказ Міністерства вугільної промисловості України "Про затвердження Інструкції про порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України" від 06.12.2005 № 69. (Інструкція, розд. 2) Об'єкт фінансового контролю (далі – об'єкт контролю) – повний комплекс (система) або окремі процеси (етапи) фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, на які спрямовуються контрольні заходи суб'єкта фінансового контролю.

Наказ Міністерства аграрної політики України "Про затвердження Інструкції про порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики України" від 22.02.2007 № 112. (Інструкція, п. 2) Об'єкт фінансового контролю (далі – об'єкт контролю) – повний комплекс (система) або окремі процеси (етапи) фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, на які спрямовуються контрольні заходи суб'єкта фінансового контролю.

Як бачимо нормативно зафіксовано два підходи до визначення об'єкта контролю. Один визначає об'єктом певну особу чи організаційне утворення, інший – систему або окремі етапи діяльності. І якщо перший підхід, сформований в контексті первісного етимологічного змісту поняття "об'єкт", не викликає заперечень, то другий входить в протиріччя із згаданим базовим поняттям, так, як суб'єкту контролю (контролюючому

органу), у його предметно-практичній і пізнавальній діяльності, нелогічно протиставляти систему діяльності або окремі її процеси. Та навпаки, логічно протиставити об'єкт контролю як підконтрольну особу.

Поведінка ж об'єкта контролю відображена у системі або окремих процесах його діяльності є нічим іншим як предметом контролю, з точки зору дотримання об'єктом своїх обов'язків як учасника управлінської діяльності. Даний висновок бачиться послідовним і з позиції оцінки його відповідності первісному етимологічному змісту поняття "предмет" (Предмет, все те що може знаходитись у зв'язку або володіти певною властивістю [10, с. 1065]).

Таким чином суб'єкт управлінської діяльності може здійснювати контрольну діяльність і виступати суб'єктом контролю, а може підпадати під певну оціночну діяльність іншого суб'єкта та бути, у даному випадку, об'єктом контролю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відтак логіка викладеного матеріалу уможливорює висновок про діалектичний взаємозв'язок управлінської діяльності і контролю. Державний контроль є закономірним продовженням державного управління, а ствердження про управлінську діяльність є одночасно ствердженням і про наявність діяльності контрольної, як похідної від управлінської, що невід'ємно її доповнює, існує одночасно і нібито "паралельно" з нею.

Але відкритим залишається питання чи може управлінська діяльність виступати об'єктом контролю. На наше переконання та у зв'язку з попередніми висновками, вірним буде твердження про те, що управлінська діяльність, як певна цілеспрямована поведінка суб'єкта, найповніше відповідає визначенню предмета контролю, а не його об'єкта.

А тому остаточний висновок полягає у наступному – управлінська діяльність будучи надзвичайно складним, комплексним явищем втілюється

у певній цілеспрямованій поведінці, яка, під час її оцінки компетентними суб'єктами на відповідність встановленим нормативним вимогам, виступає не об'єктом, а предметом контролю. При цьому сама оціночна (контрольна) діяльність є управлінською.

Список використаних джерел

1. Вильсон В. Основы науки государственного управления / В. Вильсон. – М., 1995. – 311 с.
2. Вайт Л. Вступление к государственному управлению / Л. Вайт. – М. : Прогрес. – 2004. – 456 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 2007. – 400 с.
4. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
5. Опрышко Н. Ф. Народно-хозяйственный комплекс: управление и право / Н. Ф. Опрышко. – К., 1983. – 324 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / Н. Р. Нижник (заг. ред.), В. М. Олуйко (заг. ред.). – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. – 352 с.
7. Скиба В. Вступ до політології. Екскурс в історію правничо-політичної думки / В. Скиба, В. Горбатенко, В. Туренко ; Міжнарод. фонд "Відродження". – К., 1996. – 717 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Загальна теорія держави і права / Під ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. — 317 с.
10. Советский энциклопедический словарь / Науч.-ред. совет : А. М. Прохоров и др. ; Гл. ред. С. М. Ковалев. – М. : Советская энциклопедия, 1980 – 1600 с.

Федорчук О. М.

Управлінська діяльність як об'єкт контролю в державі

У статті викладено авторський погляд щодо основних теоретичних підходів до визначення понять "управлінська діяльність" та "контроль", дано оцінку їх особливостей та взаємозв'язків через призму прикладного застосування.

Ключові слова: *управлінська діяльність, контроль, держава, об'єкт контролю*

Федорчук О. Н.

Управленческая деятельность как объект контроля в государстве

В статье изложено авторский взгляд касательно основных теоретических подходов к определению понятий "управленческая деятельность" и "контроль", произведена оценка их особенностей и связей с учетом практического применения

Ключевые слова: *управленческая деятельность, контроль, государство, объект контроля*

Fedorchuk O. M.

Administrative activity as an object of control in the state

The article describes the author's view on the major theoretical approaches to defining the terms "administrative activity" and "control", estimates their characteristics and relationships through the prism of practical use.

Key words: *administrative activity, control, state, object of control*