

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ
УДК 342.95 + 351.74 (477)

Характеризується действующее законодательство, проекты законодательных актов, а также литературные источники, в которых используются термины «контроль» и «надзор». Осуществляется размежевание контроля и надзора в государственном управлении. Формулируется понятие контроля в государственном управлении, определяются его признаки.

Проблеми контролю у державному управлінні були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука та багатьох інших авторів. Проте, незважаючи на його досить поширене використання у назві та тексті законодавчих та підзаконних актів, сутність, значення та особливості контролю як одного із найпоширеніших способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні нез'ясовані й понині. Такий висновок, насамперед, підтверджується ототожненням у законодавстві контролю з іншим способом забезпечення дисципліни та законності – наглядом, визначенням різних за видами та об'ємом контрольних чи наглядових повноважень суб'єктів державного управління.

Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей контролю в державному управлінні, у зв'язку з чим необхідно: охарактеризувати чинне законодавство, проекти законодавчих актів, а також літературні джерела, в яких використовуються терміни «контроль» та «нагляд», здійснити розмеж-

ування контролю та нагляду в державному управлінні; сформулювати поняття контролю в державному управлінні та визначити його ознаки.

Як було зазначено вище, одним із недоліків чинного законодавства є ототожнення контролю та нагляду. Так, незважаючи на те, що у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інших законодавчих актах контроль та нагляд вживаються як синоніми, проте, на нашу думку, вони не тотожні один одному, а поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» [1] більш властиве для характеристики сутності саме нагляду, а не контролю, оскільки йдеться лише про виявлення порушень вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління та ін., що є сутністю саме контролю.

Сказане також підтверджується характером прав органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які визначені у ст. 8 цього ж Закону, переважна більшість з яких належить до наглядових повноважень і лише одне з передбачених прав – «накладати штрафні санкції» – до контрольних.

Подібні законодавчі помилки, які суперечать науковій думці про сутність контролю та нагляду, характерні й для інших законодавчих актів. Сказане, наприклад, стосується Закону України «Про демокра-

тичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [2], деякі із суб'єктів якого, всупереч їх визначення як контрольних суб'єктів, наділені не контрольними, а здебільшого наглядовими повноваженнями, а деякі з них навіть називаються не контрольними, а наглядовими суб'єктами (наприклад, органи прокуратури України).

Інший приклад наглядно засвідчує те, що всупереч назві законодавчого акту – Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» – законодавець визначає такий як систему тимчасових заходів спостереження й контролю за поведінкою окремих осіб [3].

Контрольні дії таких органів як пожежна інспекція, санітарна служба та деяких інших законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, притягують правопорушників до юридичної відповідальності.

Вищенаведене свідчить про законодавче отождошення контролю та нагляду, що, насамперед, можна пояснити тим, що зміст термінів «контроль» та «нагляд» у тлумачних словниках розкривається за допомогою узагальнюючого терміну «перевірка» або за допомогою один одного.

Критерії розмежування нагляду та контролю наводяться у науковій та навчальній літературі. Наприклад, С.Г. Стеценко такими називає: відомчу підлеглість – при контролі, як правило, вона є, при нагляді – немає; можливість втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за наглядом немає); контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд – лише законності; застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів практично немає, у здійсненні нагляду є досить ймовірним) [4, с. 197].

У цілому погоджуючись з такими критеріями розмежування контролю та нагляду,

щодо деяких з них є певні заперечення. Наприклад, на відміну від нагляду саме контроль пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу, а не навпаки – як зазначає автор. Більше того, не завжди обов'язковою під час контролю є відомча підлеглість об'єкта контролю його суб'єкту, оскільки загальновідомими є такі види державного контролю, як міжвідомчий, позавідомчий та спеціалізований, сутність яких полягає у тому, що одне відомство контролює інше.

Розмежовуючи поняття нагляду та контролю, О.Ф. Андрійко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю... нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму» [5, с. 12]. Подібну точку зору поділяє В. Клочков, наголошуючи на тому, що «за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах» [6, с. 206].

В.М. Манохін підкреслює, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки декотрих з них. За своїм змістом, на думку вченого, нагляд характеризується тим, що має за мету перевірку роботи органів та осіб лише з точки зору відповідності їй закону та іншим підзаконним нормативним актам [7, с. 250-252].

М. Черкес та С. Васильєв наголошують на тому, що «контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, нагляд же пов'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного суб'єкта на ті його порушення, котрі він виправляє сам чи виправляє його вищий орган» [8, с. 3].

Обгрунтованим також вважаємо розмежування понять «контроль» та «нагляд», які запропонував В.М. Гарашук. Зокрема, контроль він визначив як «складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів

у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів»; нагляд – як «виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління» [9, с. 246].

Натомість, варто акцентувати увагу на тому, що у навчальній та науковій літературі як засіб забезпечення законності переважно характеризується контроль, оскільки нагляд розглядається як спеціалізована функція органів прокуратури [10, с. 175]. Таку точку зору ми не поділяємо, оскільки беззаперечним є те, що будь-яка особа, державний орган чи громадська організація здійснює нагляд (у широкому його розумінні – як спостереження), крім того, як ми обґрунтували вище, нагляд необхідно розглядати одним із методів чи форм контрольного процесу, окремою його стадією.

Беручи до уваги вищенаведене, зробимо такі висновки щодо розмежування контролю та нагляду в державному управлінні:

1. Між термінами «контроль» і «нагляд» не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд» і навпаки, або за допомогою слова «перевірка». Співпадає і мета контролю та нагляду, якою є дотримання чинного законодавства, під яким варто розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів.

2. Будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки пов'язані із припиненням протиправних дій, притягненням винного до відповідальності, відміною акта управління підконтрольного об'єкта, відстороненням його від виконання службових обов'язків.

3. Нагляд у широкому його значенні пропонуємо розглядати як окрему форму чи метод контролю, його стадію, оскільки

суб'єкт його здійснення не втручається у професійну діяльність того органу, за яким він наглядає. Щодо вузького розуміння нагляду, то його суб'єктами є лише органи прокуратури. Отже, варто розрізнити два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і який здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління; спеціальний – який здійснюють лише органи прокуратури.

4. Нагляд порівняно з контролем є більш вузьким за об'ємом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатись у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється.

Як правило, у науковій літературі поняття «контроль» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому випадку – 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 соціальний контроль. У вузькому – як перевірка підконтрольних об'єктів [11, с. 7].

У науковій літературі зустрічаються випадки розмежування контролю та контрольної діяльності [12, с. 128-129]. На нашу думку, розрізнення цих понять є надуманим, таким, що суперечить буквальному змісту зазначених слів. Адже кожне з них означає одне й те ж саме. Як до контролю, так і до контрольної діяльності висуваються однакові вимоги. Контрольна діяльність є ніщо інше як реалізація функції контролю.

Отже, контроль – явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо.

Під контролем в державному управлінні науковці, як правило, розуміють: одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення

інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [13, с. 137]; здійснювану усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об'єкта [14, с. 165].

Як перше, так і друге поняття має певні вади. Зокрема, визначення першого поняття нічим не відрізняється від нагляду. У другому визначенні така ознака присутня (втручання в господарську діяльність підконтрольного об'єкта), натомість, його автор суб'єктами державного контролю називає «усі органи державної влади та їх посадових (службових) осіб», що не відповідає дійсності, оскільки суб'єктами державного контролю є лише державні органи. Необхідно розрізнити такі поняття як «контроль в державному управлінні» та «державний контроль», де перше з яких ширше за змістом, оскільки його суб'єктами є усі органи управління, як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Натомість, суб'єктами державного контролю є лише державні органи. Поняття «контроль в державному управлінні» є синонімом поняття «контроль в державі».

У науковій літературі пропонуються визначення поняття «контроль в державному управлінні». Наприклад, Ю.В. Гаруст розуміє під таким «спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об'єкта з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому» [15, с. 73].

Перш ніж запропонувати власне поняття контролю в державному управлінні, пропонуємо визначити його особливості як одного із способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. До таких пропонуємо віднести наступні:

1. Є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань. Є однією з найважливіших гарантій прийняття пра-

вильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання.

2. Здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками). Передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю.

3. Передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

4. Поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні. Відповідно, його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи.

5. Регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою державного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру. Як вірно наголошує Ф.Д. Фіночко, «неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими, їх застосування базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення» [16, с. 133]. Однак, деякі вчені наголошують на зворотному [17, с. 97]. Наприклад, Д.В. Лученко робить висновок, що «контроль у сфері державного управління є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юри-

дичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами» [17, с. 102-103]. На нашу думку, врегулювання контрольних дій правом не вказує на контроль як правову форму діяльності, головним є все ж таки настання юридичних наслідків.

6. Здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка.

7. Присутній на всіх стадіях управлінського процесу.

8. Здійснюється повсякденно й безперервно.

9. Виконує чотири основні функції: пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам; профілактичну, яка дозволяє попередити порушення встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта; методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єкту; примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав.

10. Дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що, на нашу думку, повинно бути пріоритетним під час контрольної діяльності.

11. Є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію тощо, які необхідно розглядати його окремими методами.

Беручи до уваги вищенаведені особливості контролю в державному управлінні, пропонуємо визначити його як функцію держави та усіх без винятку суб'єктів управ-

ління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності.

Література

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

3. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України : від 01.12.1994 р., № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

5. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – С. 10-13.

6. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю / В. Клочков // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204-207.

7. Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. – М. : Юрид. лит., 1977. – 544 с.

8. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. – 1991. – № 4. – С. 3-8.

9. Адміністративне право України. Ака-

АНОТАЦІЯ

Характеризується чинне законодавство, проекти законодавчих актів, а також літературні джерела, в яких використовуються терміни «контроль» та «нагляд». Здійснюється розмежування контролю та нагляду в державному управлінні. Формулюється поняття контролю в державному управлінні, визначаються його ознаки.

SUMMARY

A current legislation, projects of legislative acts, and also literary sources in that terms are used "control" and "supervision", is characterized. Delimitation of control and supervision comes true in state administration. A control concept is formulated in state administration, his signs are determined.

демічний курс : підручник : у 2 т. / ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004 . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.

10. Шандула О. О. Деякі проблеми прокурорського нагляду та відомчого контролю за додержанням законів у стадії порушення кримінальної справи / О. О. Шандула // Проблеми законності. – 2001. – № 49. – С. 175–181.

11. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

12. Бельдин О. Н. Депутатские вопросы как средство парламентского контроля / О. Н. Бельдин // Советское государство и право. – 1991. – № 4. – С. 128–135.

13. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський,

А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

14. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва / В. О. Ромасько // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ . – 2009. – Вип. 45. – С. 159–166.

15. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гаруст Юрій Віталійович ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 184 с.

16. Фіночко Ф. Д. Адміністративно-правові відносини / Ф. Д. Фіночко // Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 50–57.

17. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності / Д. В. Лученко // Проблеми законності. – 2006. – Вип. 82. – С. 97–103.