

УДК 342.92

Н. А. Горбова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету

ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ТА ГЕНЕЗИС ЙОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено аналізу теоретичних проблем державного контролю (нагляду) в системі публічного управління, тенденціям розвитку законодавства, в якому розкривається поняття державного контролю. У статті з позицій теорії державного управління та права аналізуються терміни «державний контроль», «адміністративний нагляд», «державний контроль (нагляд)». Розкрито мету та стадії контрольно-наглядової діяльності органів державного управління на прикладі економічної сфери відносин. Обґрунтовано законодавче закріплення поняття «державний контроль (нагляд)» в сучасному контрольно-наглядовому законодавстві.

Ключові слова: контроль, адміністративний нагляд, контрольно-наглядова діяльність, державне управління, законодавство, законність, правопорядок, державний прикус, безпеку, якість життя.

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади та державного управління. Визначним елементом такого реформування є формування державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління.

Саме тому сучасний процес реформування державного управління обумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів центрального, територіального та локального управління, та одночасно, - процес власного розвитку, набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках Європейського Союзу.

Процес інтеграції України до спільноти європейських держав як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави потребує правового визначення сутності, місця, ролі та функцій державного контролю та нагляду в системі державного управління.

Метою дослідження є обґрунтування поняттєвих розходжень і, як наслідок, розмежування державного контролю та адміністративного нагляду як двох самостійних функцій державного управління, що реалізуються на регіональному рівні, що зрештою підвищить ефективність регіонального управління та оптимізує державно-управлінський вплив на приватний бізнес та економіку держави загалом.

Недоліки в роботі контролюючих органів, обумовлені їх слабким кадровим забезпеченням та численними проблемами, що стосуються їх правового статусу, розмежування сфер діяльності, обсягу компетенції та функцій, значно гальмують реформу децентралізації та негативно позначаються на режимі законності та правопорядку.

У зв'язку з цим необхідність наукового дослідження регіональних проблем державного контролю та адміністративного нагляду вимагає комплексного наукового адміністративно-правового аналізу сутності, змісту, принципів, видів, методів та форм державного контролю та адміністративного нагляду як самостійних функцій державного управління на регіональному рівні, проблем правового регулювання процедури здійснення даних функцій, розмежування компетенції між органами виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Взагалі аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливої уваги. Наприклад, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності як «забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги та говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд та контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, та суб'єкт-піднаглядний». У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [5, с. 6]. Н.В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення термінів «нагляд» та «контроль» говорить та М.В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [6, с. 29]. В.Є. Чіркін стверджує, що «нагляд» – це також «контроль» [7]. І.П. Ільїнський та Б.В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [8, с. 42].

Однак варто зазначити, що в юридичній літературі наголошується також та на відмінності термінів «контроль» та «нагляд», хоча спостерігається наявність внутрішньої суперечності у коментарях тих науковців, які вказують на розбіжність зазначених термінів. Так, існує точка зору, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі котрого перевіряється законність та доцільність діяльності, та нагляд, котрий обмежується тільки перевіркою законності, при

цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності.

Виклад основного матеріалу. В теорії права виділені істотні відмінності понять «державний контроль» та «адміністративний нагляд». При цьому відсутня єдина концепція про співвідношення цих понять. Дотримуючись точки зору тієї частини вчених, які розглядають адміністративний нагляд як особливий вид державної діяльності з багатьма ознаками державного контролю (зовнішнього), зупинимося на ключових моментах поняттєвого апарату.

Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Після цього контрольний орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану, співвідношення результатів певної правової норми цілям.

У разі виявлення відхилень при внутрішньоорганізаційній контрольно-діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу. Зовнішній контроль має наглядовий характер. У науковій та навчальній літературі вказується специфіка нагляду, що полягає в обмеженні меж втручання в діяльність підконтрольного об'єкта. Нагляд визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду. Наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів з приводу доцільності та втручатися в господарську діяльність.

Так, в навальному посібнику з адміністративного права, надаються наступні визначення та мета державного контролю та адміністративного нагляду:

«Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти,

є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта» [3, с. 251].

Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи виконавчої влади наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, в тому числі мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються.

Вважаємо, що слід погодитися із загальноприйнятою думкою, що метою будь-якого виду контролю (не обов'язково державного) буде не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але й їх усунення (або хоча б коригування).

Проголошуючи метою адміністративного нагляду «забезпечення правопорядку», відбувається розширене тлумачення суті адміністративного нагляду. Забезпечення правопорядку у сфері державного управління передбачає комплекс правових, організаційних, економічних, політичних, соціальних, інформаційних, екологічних, культурно-виховних та інших заходів щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття правопорушень, а також щодо притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності. При здійсненні адміністративного нагляду проводиться попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог, а також в рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності наглядових органів – притягнення винних до адміністративної відповідальності. Розкриття злочинів, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності здійснюються в рамках правоохоронної функції держави іншими органами державної влади.

Резюмуючи важливі риси та суттєві відмінності контролю та нагляду в системі державного управління, слід виділити їх завершальний етап та кінцеву мету:

- при контролі – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень в діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності;

- при нагляді (адміністративному, а також банківському, технічному та іншому) –

виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, як правило, адміністративно-правового характеру у вигляді попередження, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів.

Таким чином, результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають:

- усунення (коригування) виявлених недоліків;

- оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів;

- забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів;

- вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Отже, мова йде головним чином про позитивну складову державного контролю для підконтрольного об'єкта. Негативна складова проявляється лише в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, які підпадають під адміністративну або кримінальну відповідальність, та виражається в прийнятті дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів.

Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективність та результативність діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог та в цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних актів та подальше застосування заходів державного примусу.

При цьому якщо порушення підпадає під адміністративну відповідальність, органи адміністративного нагляду в повній мірі здійснюють адміністративно-наглядову діяльність. Іншими словами, мова йде про юрисдикційну, правоохоронну складову з негативними наслідками для піднаглядного об'єкта та в цьому сенсі органам адміністративного нагляду, на відміну

від органів контролю, притаманні владні юрисдикційні повноваження по розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та в повній мірі адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності.

У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» та «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципів відмінності між ними нормативно не встановлені.

Аналізуючи чинного діючого законодавства, а саме ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що сфера дії цього закон поширюється на:

- здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

- видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та (або) конкретних дій юридичним особам та громадянам;

- реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів [2, с. 23].

Причому підконтрольними об'єктами, виходячи з аналізу наведеної норми, виступають органи державного управління та місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи та громадяни, а владними суб'єктами дозвольної діяльності – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, мова йде не тільки про зовнішній контроль, а й про внутрішній в тих випадках, коли органи виконавчої влади безпосередньо підпорядковані вищим органам виконавчої влади.

Нині поняття, яке викладене в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного Нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст.389), ототожнюючи контроль та нагляд, містить елементи як контрольної діяльності, так та наглядової: державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

З наведеного законодавчого визначення державного контролю (нагляду) слід, що контрольній-наглядовій управлінській діяльності органів державного управління в економічній сфері послідовно включає наступні підфункції (напрямки діяльності) або стадії контрольній-наглядової діяльності:

- прогнозування стану виконання обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами;

- аналіз (обробка зібраної інформації) з метою виявлення можливих тенденцій відхилень та порушень законодавчих вимог;

- моніторинг, тобто систематичне спостереження за виконанням обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами, метою якого є безперервний збір інформації про дотримання ними законності;

- організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання у разі виявлення відхилень від встановлених правил поведінки, що дозволяють в більшості

випадків зафіксувати юридично-значимі факти порушень вимог законодавства;

– активне застосування заходів державного примусу щодо припинення та усунення наслідків виявлених порушень (адміністративні заходи попередження, припинення та відновлення). Як видається, заходи адміністративного покарання, що застосовуються в результаті залучення винних осіб до адміністративної відповідальності, законодавцем не включені в поняття «державний контроль (нагляд)» [10].

Висновки та пропозиції. Вважаємо, що генезис законодавчого терміна «державний контроль (нагляд)» доводить можливість його існування та правильність трактування. Державний контроль (нагляд) поєднує в собі зовнішній державний контроль з елементами адміністративного нагляду в частині застосування таких заходів адміністративного примусу, як заходи попередження, припинення, відновлення (із застосуванням заходів покарання в добровільно-примусовому порядку до прийняття рішення до залучення до адміністративної відповідальності).

Дослідивши викладені вище матеріали, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які регулюють процедуру контролю та адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю та недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усуну-

нення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
3. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
4. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 336 с.
5. Большой юридический словарь. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
6. Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.
7. Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государство и право. 1993. № 4. С. 10–18.
8. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. *Советское государство и право*. 1969. № 9. С. 40–44.
9. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
10. Вороніна Ю.Є. Комунікативна політика в системі публічного управління. Збірник наукових праць. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка» Науковий погляд: економіка та управління*. Дніпро, 2018. Вип. 3 (61). С. 29–34.

Горбова Н. А. Природа государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения

Статья посвящена анализу теоретических проблем государственного контроля (надзора) в системе публичного управления, тенденциям развития законодательства, в котором раскрывается понятие государственного контроля. В статье с позиций теории государственного управления и права анализируются термины «государственный контроль», «административный надзор», «государственный контроль (надзор)». Раскрыты цели и стадии контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления на примере экономической сферы отношений. Обоснованно законодательное закрепление понятия «государственный контроль (надзор)» в современном контрольно-надзорном законодательстве.

Ключевые слова: контроль, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность, государственное управление, законодательство, законность, правопорядок, государственное принуждение, безопасность, качество жизни.

Horbova N. The Nature of State Control (Supervision) and the Genesis of Its Legislative Definition

The article is devoted to the analysis of the theoretical problems of state control (supervision) in the public administration system, trends in the development of legislation, which discloses the concept of state control. In the article, the terms "state control", "administrative supervision", "state control (supervision)" are analyzed from the standpoint of the theory of public administration and law. The goals and stages of the control and supervisory activity of the government bodies are revealed on the example of the economic sphere of relations. The legislative consolidation of the concept of "state control (supervision)" in modern control and supervisory legislation is justified.

Key words: control, administrative supervision, supervisory activity, state administration, legislation, legality, law and order, state coercion, safety, quality of life.