

Шморгун Олександр Семенович –
прокурор Вінницької області, державний
радник юстиції III класу, заслужений юрист
України

Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління

*У статті проаналізовано контрольну та наглядову діяльність
органів публічного управління, яка є одним із способів
забезпечення законності та дисципліни.*

Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У своїй сукупності вони складають способи забезпечення законності та дисципліни.

Спеціальні комплексні дослідження, присвячені забезпеченню законності та дисципліни в публічному управлінні, відсутні, хоча існує значна кількість учених, які вивчали окремі аспекти даної проблеми: С. Авакян, В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Афанасьєв, Ю. Барабаш, А. Басков, Д. Бахрах, Г. Беккер, Ю. Битяк, Е. Богардус, С. Братель, М. Вітрук, В. Гарашук, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Горшенєв, С. Денисюк, Є. Додін, І. Залюбовська, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, С. Кушнір, Б. Лазарєв, В. Лімонов, О. Лунев, Д. Лученко, А. Малишев, О. Машков, М. Мескон, Н. Нижник, В. Олефір, В. Опришко, Т. Парсон, О. Полінець, І. Попова, Р. Сафаров, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, М. Снітчук, В. Сорокін, М. Студенікіна, В. Цветков, В. Чіркiна, І. Шахов, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Є. Шоріна та інші.

Сьогодні як у наукових працях, так і в чинному законодавстві досить часто як синонім до терміну “контроль” вживається термін “нагляд”, проте слід визнати, що їх розрізнення ще недостатньо досліджено. На нечіткість розмежування цих понять звертає увагу Д.М. Овсянко, зазначаючи, що деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже не можливо відокремити контрольні функції від наглядових [1, с. 169].

У працях багатьох юристів, представників різних галузей права, терміни “контроль” і “нагляд” вживаються в якості ідентичних. Так, А.В. Міцкевич об'єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням законів єдиним терміном “нагляд”, наголошуючи, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо [2, с. 65].

Контроль вважається ширшим за нагляд, тобто нагляд також можна розглядати як елемент контролю, як звужений контроль, але звужений лише відносно сфери свого застосування [3, с. 18]. Нагляд має більш вузьку сферу застосування [4, с. 219].

Сьогодні думки дослідників щодо наповнення значення термінів “контроль” та “нагляд” не є однастайними. Слід зазначити, що і в довідкових джерелах немає єдиного визначення терміну “контроль”. Деякі автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [5, с. 69–70], як правову форму діяльності [6] або як функцію компетентних державних органів [7, с. 25; 8, с. 57–58].

У сфері соціального управління контроль визначається як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання [9, с. 240], при чому потрібно забезпечити спрямованість контролю на своєчасне і повне

виявлення відхилень від норми функціонування, встановлення місць їхнього виникнення, причин і винних виконавців, надання допомоги для подолання недоліків [10, с. 56], своєчасне розпізнавання та розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення передового досвіду [11, с. 112].

Непоодинокими є випадки збігу значень термінів “державний нагляд” і “державний контроль” в науковій літературі та законодавстві. Так, наприклад, відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”, державний нагляд – це діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади по контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил при виробництві та випуску продукції (виконанні робіт, наданні послуг) з метою забезпечення інтересів суспільства і споживачів в її належній якості, безпечної для життя, здоров’я й майна людей і навколишнього середовища [12]. Необхідно зазначити, що у цьому випадку термін “нагляд” майже не відрізняється від терміну “контроль”, який здійснюється іншими органами. Таким чином, можемо стверджувати, що науковці та законотворці не здійснюють чіткого розмежування понять “контроль” та “нагляд”.

Крім загального визначення терміну “контроль” існують ще й вузькоспеціальні визначення цього терміну, в яких контроль трактується як, наприклад, аналітична функція управління, що полягає у спостереженні за ходом певних процесів, порівнянні величини контрольного параметра із заданою парадигмою, виявленні відхилень від програми [13, с. 108] або як елемент управління економічними об’єктами і процесами, що складається з нагляду за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [14, с. 829].

Вірним, на нашу думку, є твердження О.Ф. Андрійка про те, що контроль – це об’єктивна реальність розвитку соціальної системи, він певною мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади та економіки, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об’єктивного явища їх подальшого розвитку [15, с. 49].

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб’єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об’єктів матеріального світу [16, с. 89; 17, с. 12]. Під час здійснення контролю суб’єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об’єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [18, с. 178; 19, с. 662]. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [20, с. 349] і є одним із найважливіших елементів державного управління [21, с. 240] та основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [22, с. 7].

Аналізуючи поняття “контроль”, потрібно звернутися до тлумачень, які пропонують юридичні словники та енциклопедії. Контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів [23, с. 283; 24, с. 512] або як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб [25, с. 215], тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів [26, с. 265].

Контроль – загальна функція управління [27, с. 24], що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об’єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від

відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів) та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [28, с. 513].

Контроль як одна з важливих функцій державної влади та управління дозволяє не лише виявляти, але й попереджувати помилки і недоліки в роботі учасників управління, віднаходити нові резерви та можливості [29, с. 23]. На думку М.С. Студенікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [30, с. 96–97]. Контролем також називають систематичну конструктивну діяльність керівників і органів управління, керівників підприємств, організацій та їхніх підрозділів щодо забезпечення єдності рішення і виконання, досягнення визначеної мети [31, с. 390; 32, с. 58; 33, с. 5], відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним органами вищого рівня [34, с. 591].

У контексті управлінської діяльності науковці, як правило, не приділяють особливої уваги розмежуванню понять “контроль” та “нагляд”. Так, наприклад, у науковій доробці “Теория юридического процесса” йдеться про забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю) за діяльністю державних органів та посадових осіб, про суб'єкти, які здійснюють нагляд і контроль, а також про зміст контроль-наглядової діяльності [5, с. 48–49]. Таким чином, юристи-науковці фактично ототожнюють поняття “контроль” і “нагляд”, а в юридичному мовленні вживають їх як однорідні та ідентичні.

Непоодинокими є випадки використання в юридичній літературі термінів “контроль” та “нагляд” як взаємозамінних. Так, Н.В. Вітрук, яка вказує на те, що серед державних органів, які здійснюють конституційний контроль, є спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду [7, с. 25]. У статті “Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми” І. Козьяков вказує: “Що ж стосується організації, тактики, методів й засобів здійснення оперативно-розшукової діяльності, то це питання на сьогодні в Україні вирішується для прокуратури негативно, що суттєво обмежує предмет прокурорського нагляду і повноваження прокурора в його діяльності й, по суті, виводить оперативно-розшукову діяльність з-під контролю” [35, с. 85].

Аналогічне тлумачення співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду дає М. Руденко, який вказує, що держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи [36, с. 29], прокурорський нагляд є “видом (частиною) державного контролю в цілому” [36, с. 30]. На думку деяких дослідників, у системі органів контролю особливе місце займає прокуратура [37, с. 110], а прокурорський нагляд включають у так званий загальний контроль [38, с. 14]. Необхідно зауважити, що в Україні серед державних органів існують, по-перше, органи, що мають назву, яка вказує на їх контрольну чи наглядову діяльність та, по-друге, органи, у назві яких безпосередньо не згадуються терміни “контроль” або “нагляд”, проте до їхньої компетенції відноситься здійснення контрольної чи наглядової діяльності. Проте, ні назва органу, ні назва повноважень не є загальногалузевим критерієм розрізнення “контролю” і “нагляду”. Вказані назви – це тільки формальний критерій їх розмежування, оскільки “нагляд” органів нагляду, органів з наглядовими повноваженнями, законодавець досить часто характеризує за допомогою терміну “контроль”, тобто нагляд знаходить свій вираз у певній контрольній діяльності, а отже, “нагляд”, по суті є не що інше як “контроль”. Саме це вказує на синонімію цих понять у контексті відповідного нормативно-правового акту.

Таким чином, сьогодні виникла необхідність розрізнити терміни “контроль” і “нагляд”, а не зводити їх до одного терміну “контроль”. Теоретично можливо

перейменувати, наприклад, “адміністративний нагляд” на “адміністративний контроль”, проте, беручи до уваги традиції і спадкоємність у праві, ймовірність того, що це відбудеться в дійсності є невисокою, оскільки існують сталі стереотипи юридичного світогляду, традиції у мові закону, а спадкоємність у праві є запорукою стабільності. Крім того, хоча в юридичному мовленні ці терміни часто вживаються як ідентичні та взаємозамінні, найчастіше під терміном “нагляд” розуміються такі різновиди нагляду, як прокурорський нагляд та судовий нагляд, або в межах поняття “контроль”, як загального, розглядають власне контроль та нагляд.

Таким чином, забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; застосуванні заходів з ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; у створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни; у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни. Цим забезпечується суворе дотримання законності кожною ланкою державного управління, кожним його працівником з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони та захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління.

Список використаних джерел

1. Овсянко Д.М. Административное право: Учебник. – М.: НОРМА, 1997. – 247 с.
2. Основы теории государства и права: Советское государственное право. – М., 1990. – С. 65.
3. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.
4. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 464 с.
5. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 191 с.
6. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие. – М.: Закон и право, 1998. – 383 с.
8. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: Учебник: В 2 ч. – М., 1995. – Ч. 1. – 349 с.
9. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1973. – 392 с.
10. Крамаровский Л.М. Ревизия и контроль. – 4-е изд. – М.: Финансы и статистика, 1988. – 299 с.
11. Штрелов Р. Обязанности, возложенные на органы контроля – инструмент повышения ответственности в выполнении государственных задач // Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. – М.: ИГПАН, 1981. – 150 с.
12. Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення: Декрет Кабінету Міністрів України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – С. 247.
13. Научно-технический прогресс: Словарь / Сост.: В.Г. Горохов, В.Ф. Халифов. – М.: Политиздат, 1987. – 366 с.
14. Економічна енциклопедія / За ред. С.В. Мочерного. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с.
15. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 49–53.
16. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 83–90.

17. *Гарашук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 35 с.
18. *Гладун З.С.* Адміністративне право України: навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
19. *Колтаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
20. *Адміністративне право України.* Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
21. *Адміністративне право України:* Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
22. *Гарашук В.М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник. – Х.: Національна юридична академія України, 1999. – 55 с.
23. *Юридический словарь* / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
24. *Юридический словарь* / Под ред. П.И. Кудрявцева. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – Т. 1. – 687 с.
25. *Популярна юридична енциклопедія* / За ред. І.С. Чижа. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
26. *Словарь современных экономических и правовых терминов* / Под ред. В.С. Кошенкова, В.Н. Шилова. – Мн.: Амалфея, 2002. – 816 с.
27. *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1987. – 249 с.
28. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: Національна академія внутрішніх справ, 1999. – 702 с.
29. *Нижник Н., Машков О., Мосов С.* Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
30. *Советское административное право:* Учебник / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: Юрид. лит., 1982. – 286 с.
31. *Альберт М., Мескон М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. – М.: Дело, 1994. – 516 с.
32. *Управление народным хозяйством:* Словарь / Под ред. Р.А. Белоусова. – М.: Политиздат, 1983. – 207 с.
33. *Лимонов В.И.* Влияние контроля на развитие демократии в обществе. – Томск, 1986. – 143 с.
34. *Снітчук М.О.* Контроль в управлінській діяльності // Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення. – К., 2003. – С. 590–616.
35. *Козьяков І.* Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми // Право України. – 2000. – № 1. – С. 84–87.
36. *Руденко М.* Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33.
37. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
38. *Авакьян С.А., Барабанов Г.В.* Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. – 1984. – № 1. – С. 12–15.
39. *Советское административное право:* Учебник. – М.: Юрид. лит., 1985. – 395 с.

The article is analyzed the control and supervision activity of public authority, which is one of the ways of providing of legality and discipline.