



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.072.2

**О. Гончаренко,**доктор економічних наук, доцент,  
начальник кафедри гуманітарних і соціально-економічних дисциплін  
Академії Державної пенітенціарної служби

### МЕТА І ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ Й НАГЛЯДУ В УПРАВЛІНСЬКОМУ ПРОЦЕСІ

Кожна держава зацікавлена в стабільному розвитку, що забезпечується завдяки організації ефективного державного управління суспільства. Реформування державного управління неможливе без проведення заходів контролю за перебігом реформ, а тому контроль як одна з головних функцій управління є одним із основних чинників успішного реформування в Україні.

Важливо окреслити стан наукової розробки питань контролю й нагляду представниками суспільних і юридичних наук, що дасть змогу більш глибоко проаналізувати зміст і сутність цих понять, визначити їх місце в системі правових відносин, дослідити їх як інститути права. Серед дослідників, які розробляли теорію соціального контролю, варто назвати В. Беляєва, В. Горшенюва, К. Ігошева, О. Єлізарова, К. Матевосяна, Б. Мецаєва, Д. Пожарського, В. Основіна, В. Туранова, І. Шахова, О. Шоріну та інших учених. Наукою державного управління теоретичні основи контролю й нагляду досліджені в працях В. Афанасьева, Г. Атаманчука, Д. Ягунова та інших учених. Категорії «контроль» і «нагляд» у сучасній юридичній науці вивчені представниками адміністративно-правової науки: В. Авер'яновим, О. Андрійком, Д. Бахрахом, Ю. Битяком, В. Гаращуком, В. Колпаковим, В. Зіничем, С. Зубаревим, Р. Павловським, А. Тарасовим,

О. Шморгуном та іншими. Разом із тим проблеми розвитку й функціонування контролю в державному управлінні в сучасних умовах у юридичній літературі відображені неповною мірою.

Контроль є основним засобом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [3, с. 48]. Як важливий елемент державного управління, він є важливою функцією держави, за допомогою якої вона контролює роботу свого апарату та інших державних структур, які їх реалізують. Без контролю за виконанням рішень утрачається сенс їх прийняття. У юридичній і економічній літературі поширеною є точка зору, що контроль є заключним етапом процесу управління. Насправді функція контролю наявна на всіх стадіях організації державного управління. Контроль є самостійною функцією менеджменту й водночас складником управлінської діяльності, особливо це стосується сучасного багатопланового управління. Термін «контролінг» (англ. controlling) виник в Англії в 1700 році, пізніше отримав розвиток в Америці як систематичний контроль за виконанням поставлених завдань та оперативне коректування управлінських процесів. О. Андрійко, розкриваючи сутність контролю, не ототожнював його з однією інституцією або з одним напрямом (гілкою чи функцією) здійснення влади (державної або виконавчої), оскільки

він має «наскрізне» значення щодо інституцій і напрямів (гілок і функцій) здійснення будь-якої влади, маючи в цьому сенсі певні інтегровальні й об'єднувальні риси [4, с. 245]. Досліджуючи природу контролю як суспільного явища, С. Черниченко заперечував факт відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам. Таке розуміння сутності й завдань контролю не передбачає елемента творчості [13, с. 94].

Контроль є одним із чинників, який робить прозорим для суспільства діяльність держави та дисциплінує поведінку державних службовців. На думку В. Малькова, легітимність державної влади виявляється лише тією мірою, якою суспільству та його інституціям (партіям, громадським організаціям, пресі тощо) вдається змінювати ефективний контроль за реалізацією політичних і правових процесів, включаючи факти бюрократії державного апарату й зловживання владою [8, с. 257]. М. Руденко, В. Гусаров переконані, що контроль може розглядатися як самостійна гілка влади [6, с. 17]. Контроль як соціальне явище дає змогу перевірити відповідність діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві нормам. Мета такої діяльності полягає у визначенні результатів впливу суб'єктів, а також визначенні причин відхилень і шляхів їх подолання [14, с. 9].

Соціальний контроль є узагальненою формою контролю, що забезпечує організацію суспільного життя й законослужняну поведінку членів суспільства. Завдяки соціальному контролю реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні соціально-економічними системами та суспільством. У сучасних умовах розвитку держави й ускладнення суспільних відносин, змінюються умови та завдання, а відтак удосконалюється структура соціального контролю, механізми його реалізації та роль у соціальних системах, що є важливою передумовою соціального прогресу.

Учені-філософи, трактуючи зміст контролю, дійшли висновку, що контроль розглядається як спосіб запобігання соціальним конфліктам. На думку О. Мижирицької, якщо назріла криза своєчасно не виявляється, а конфліктне протистояння ніяк не вирішується, виникає соціально-правова напруженість. Зовнішнім виявом цього процесу можуть бути правові конфлікти або конфлікти, які пов'язані з правовою матерією [9, с. 46]. Результатом контролю часто є позитивні зміни в законодавстві. На жаль, контроль інколи використовується і як інструмент класової боротьби [13, с. 92]. До викладеного варто додати ще й те, що сама особа повинна регулювати свою поведінку й робити певні висновки щодо моральності подій, які навколо відбуваються. Тоді в моралі така особа виступає не лише як об'єкт соціального контролю, а і як свідомий суб'єкт, а отже, моральна особа [14, с. 10].

Крім соціального контролю, існує інший вид контролю, такий як внутрішній або біологічний контроль (чи самоконтроль), який притаманний живим істотам. Учені називають його способом існування живого організму або живої природи. Контролюючи свою поведінку, навколишнє середовище, біологічна істота досягає «паритету» з об'єктивними реаліями, знаходить у ньому своє місце, протистоїть небезпеці або уникає неї. Навпаки, відсутність такого самоконтролю робить людину «соціальним ізгоєм», що, в кінцевому підсумку, призведе до моральної ізоляції від суспільства або взагалі до загибелі. Наявність контролю всередині окремої групи людей об'єктивно зумовлена колективним способом життя людини. А тому контроль є об'єктивною соціальною функцією людства. О. Андрійко підкреслює, що контроль є об'єктивним суспільним явищем і невід'ємною частиною розвитку суспільства [4, с. 146]. У правовій формі суспільні відносини виражаються в регулюванні суспільного життя та спостереженні за діяльністю посадових осіб, а тому контроль має й суттєве юридичне значення.



Визначити природу контролю та його місце в управлінському процесі дає змогу аналіз контрольної діяльності. Завдяки аналізу можна перевірити дотримання й виконання встановлених нормативних завдань, планів, раніше прийнятих управлінських рішень. Такий підхід дає можливість, по-перше, визначити функціональне призначення контролю; по-друге, стадію управлінського процесу; по-третє, суб'єктів державного управління.

Державний контроль має на меті подавати об'єктивну інформацію щодо стану суспільних відносин, виконання прийнятих управлінських рішень, дотримання законності й виявлення фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя. Усе це сприяє накопиченню інформації та допомагає знайти доцільні, раціональні й об'єктивно правильні та економічно обгрунтовані рішення з питань подальшого розвитку сфер державної діяльності й галузей національного господарства. Контроль – явище соціальне, яке більше з філософських позицій, а не правових визначається як сукупність дій (різних за формою), що здійснюються суб'єктами контролю з метою спостереження за поведінкою людей або встановлення наукових чи інших пізнавальних фактів у ході дослідження матеріального світу [12, с. 453]. Контроль ділиться на два види: державний і недержавний, поєднання яких становить соціальний контроль. На думку І. Шахова, в правовій державі сутність соціального контролю розкривається в дуалізмі громадянського суспільства й державної влади, народного й державного суверенітетів і реалізується через демократичну систему поділу влади за допомогою механізму стримувань і противаг [14, с. 12].

Дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління з метою підтримання законності та дисципліни в усіх сферах державного управління є основною метою контролю. Цілі контролю діляться на стратегічні й тактичні. Стратегічні цілі передбачають забезпечення законності та дисципліни

в суспільстві загалом і державному управлінні зокрема. Тактичні цілі забезпечують спостереження й аналіз відповідності діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, коригування відхилень від цих параметрів. Недержавні утворення, громадяни забезпечують функціонування недержавного контролю, який проходить через усі сфери життєдіяльності людини, а саме: через державне управління, сферу побутових та особистісних відносин, самоконтроль тощо. Контроль охоплює всі сфери діяльності: господарську, адміністративно-політичну, соціально-культурну й міжгалузеве державне управління. Доцільно виділити такі види контролю, по-перше, контроль з боку органів державної влади, по-друге, контроль за діяльністю самих органів влади. Останній напрям менше досліджений, а тому в сучасних умовах реформування внутрішньосистемних відносин щодо посилення відповідальності держави перед суспільством потребує особливої уваги та поглиблених наукових досліджень. На думку Б. Кривокапіча, контроль за адміністрацією потрібен, що зумовлено кількістю адміністративних органів і їхніми повноваженнями, швидкістю й доцільністю прийняття рішень, а також їх реалізацією. А тому основним призначенням контролю є перевірка доцільності функціонування адміністративного органу та перешкодження незаконним діям. Контроль виступає як особливе правовідношення між контролюючою й підконтрольною сторонами, яке врегульоване правовими нормами [7, с. 78].

У правовій науці є категорія, яка має спільні риси з контролем, але вона відрізняється своєю сутністю, називається наглядом. В словнику С. Ожегова визначення контролю й нагляду є тотожним: це постійне спостереження з метою догляду, перевірки за дотриманням якихось правил [10, с. 835]. У них також спільна мета – забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, вони можуть реалізовуватись в однако-



вих формах, а саме: перевірки, вимоги звітів, пояснення тощо. Контролюючі органи і прокуратура, на думку В. Гусарова, мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти й надавати вказівки, тим кого перевіряють [6, с. 18]. Специфічною особливістю контролю, порівняно з наглядом, є те, що він проводиться повсякденно та безперервно (особливо стосовно відомчого контролю), забезпечується органами державної, законодавчої й виконавчої влади, судами та іншими контролюючими органами. Різною в них є й законодавча база. Однак ці специфічні особливості не є головними, головною є відмінність, яка дає змогу контролюючому органу втручатися в оперативну діяльність підконтрольного та право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. О. Андрійко стверджує, що специфіка органів державного контролю полягає в тому, що вони не встановлюють загальних правил поведінки, як це робить законодавча влада, не займаються управлінською діяльністю, котра притаманна виконавчій владі. Органи контролю займаються лише перевіркою, вивченням, аналізом стану справ, визначають відповідність визначеним напрямом і чинному законодавству й не втручаються в оперативну діяльність суб'єктів господарювання [4, с. 312].

Закон України «Про захист економічної конкуренції» визначає контроль як вплив однієї чи декількох юридичних і/або фізичних осіб на виробничо-фінансову діяльність суб'єктів господарювання або його підрозділів, який проводиться контролюючою особою або іншими особами [1]. Навряд чи можна заперечити той факт, що контроль за сферою господарювання є сферою управління (в тому числі й державного). Практично всі форми та методи господарського контролю тотожні формам і методам контролю за сферою державного управління [5, с. 67].

Здійснюючи нагляд, прокуратура визначає коло питань щодо усунення виявлених порушень законодавства.

Прокурор виносить постанову про дисциплінарне провадження (провадження по справі про адміністративне правопорушення або порушує кримінальну справу за фактом чи щодо винної особи), але самостійно ніяких конкретних дій щодо ліквідації чи виправлення ситуації не здійснює. Прокуратура, реалізуючи свої функції, не визначає загальних правил поведінки (на відміну від органів державного управління, до складу яких належать органи контролю) та не займається організаторською роботою з наведення порядку на підконтрольних об'єктах. Серед учених-юристів поширеною є думка про адміністративний нагляд, до якого належить діяльність державних інспекцій і служб. Така діяльність, на відміну від прокурорського нагляду, має на меті не тільки запобігання протиправним діям, усунення причин та умов, які сприяють правопорушенням, а й застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі й адміністративної відповідальності, в разі виявлення правопорушень.

Варто зазначити, що багато вчених-правознавців не бачають різниці між наглядом і контролем. Неточностей у деяких випадках припускається й законодавець, називаючи наглядом контрольні дії контролюючих органів. Близькі за завданнями та формами діяльності контролюючі органи мають різну назву, а саме: санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль або ветеринарно-санітарний контроль і нагляд.

Іншим прикладом можна бути Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 року, де визначено адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження й контролю (а не нагляду) за поведінкою осіб, які звільнені з місць позбавлення волі [2]. Така термінологічна плутанина ускладнює роботу щодо вдосконалення контрольної та наглядової діяльності, розуміння законодавства й підготовки спеціалістів.

Виходячи з вищевикладеного, можемо констатувати, що контролюючими





органами повинні називатися державні інспекції та служби, а також інші органи (законодавчої, виконавчої, судової влади й органів місцевого самоврядування), які мають повноваження, по-перше, втручатися в оперативну діяльність (припиняти або обмежувати, відсторонювати від роботи осіб, забронювати рух транспорту тощо); по-друге, самостійно притягувати винних до правової відповідальності.

З боку держави наглядові функції залишаються за прокуратурою. Прокуратура не втручається в оперативну діяльність піднаглядних органів і посадових осіб цих органів і не може самостійно притягувати винних до відповідальності. Повний або неповний контроль, а не нагляд здійснюють інші органи не зважаючи на їхню назву.

Сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням об'єкта називається контролем, завданнями якого є отримання достовірної інформації; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням; надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності й дисципліни; прийняття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб.

Юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності й дисципліни в суспільстві називається наглядом, який здійснюється прокуратурою. Завданнями нагляду є застосування наданих законодавством форм (без втручання в оперативну діяльність) втручання в діяльність юридичної чи посадової особи або громадянина.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, державне управління, виробничо-господарська діяльність, законність, дисципліна.

*Статтю присвячено сутнісній характеристиці категорій державного контролю й нагляду як важливих елементів державного управління. Особливу увагу приділено питанням контролю як соціального явища, що характеризує відповідність діяльності учасників суспільних відносин*

*установленим у суспільстві нормам. Визначено природу контролю, його місце, стратегічні й тактичні цілі в управлінському процесі, в тому числі в державному управлінні. Запропоновано розподіл повноважень між контрольною та наглядовою функціями держави.*

*Статья посвящена сущностной характеристике категорий государственного контроля и надзора как элементов государственного управления. Особенное внимание уделено вопросам контроля как социального явления, что характеризует соотношение деятельности участников общественных отношений установленным в обществе нормам. Определены природа контроля, его место, стратегические и тактические цели в процессе управления, в том числе в государственном управлении. Предложено распределение полномочий между контрольной функцией и функцией надзора государства.*

*The article is devoted to the essential characterization of the categories of state control and supervision as elements of state administration. Particular attention is paid to issues of control, as a social phenomenon, which characterizes the activities of participants in public relations, established norms in society. The nature of control, its place, strategic and tactical goals in the management process, including public administration, is determined. The distribution of powers between the control function and the state supervision function is proposed.*

#### **Література**

1. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. (в ред. від 18.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.

2. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. (в ред. від 28.12.2015) [Електронний ресурс]. –



Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр>.

3. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В.Б. Аверьянов. – К., 1990. – 146 с.

4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

5. Грошевой Ю.М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного контроля : [учебное пособие] / Ю.М. Грошевой, Д.И. Пышнев. – К. : УМК ВО, 1992. – 76 с.

6. Гусаров В. Контролюючі органи і прокурорський нагляд / В. Гусаров, М. Руденко // Право України. – 1995. – № 1. – С. 17–19.

7. Кривокапич Б. Судебный контроль за администрацией в Югославии / Б. Кривокапич // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 77–85.

8. Мальков В.В. Соотношение контроля, проверки исполнения и надзора / В.В. Мальков // Советское административное право / под ред. Ю. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 256–257.

9. Мижирицкая О.Н. Правовой конфликт и социальная гармония общества: теоретические и прикладные аспекты / О.Н. Мижирицкая // Проблемы законности. – Х. : НЮА Украины, 1995. – Вып. 30. – С. 45–52.

10. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., исправл. – М. : Русский язык, 1991. – 917 с.

11. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1998. – 798 с.

12. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.

13. Черниченко С.А. Кампания борьбы с бесхозяйственностью во второй половине 20-х годов в Украине / С.А. Черниченко // Проблемы законности. – Х. : НАЮ Украины, 1995. – Вып. 29. – С. 90–96.

14. Шахов И.Б. Социальный контроль в правовом государстве / И.Б. Шахов // Проблемы законности : респ. междувед. науч. сб. – Х. : НАЮ Украины, 1995. – Вып. 29. – С. 8–13.