

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЯК ОДНОГО ІЗ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЗАКОННОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Олександр Миколайович МУЗИЧУК,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, декан
факультету № 1 Харківського
національного університету
внутрішніх справ*

Незважаючи на досить поширене використання слова «контроль» у назві та тексті законодавчих та підзаконних актів (до речі, слово «контроль» використовується у назві більше однієї тисячі нормативно-правових актів та у тексті кожного третього правового акту), 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. Досить часто державні органи, в назві яких є слово «контроль», наділяються лише наглядовими повноваженнями, і навпаки, у назві яких є слово «нагляд» — уповноважені здійснювати контрольні повноваження. Чинне законодавство не містить визначення понять «контроль», «державний контроль», «контроль в державному управлінні», а головне — перелік системи органів контролю чи нагляду, координаційного органу поміж них, тощо.

Отже, необхідним є визначення критеріїв розмежування контролю та нагляду в державному управлінні, до яких пропонуємо віднести такі:

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.

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.

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 правильного

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.

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, відміни 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 мою 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 формами або методами.

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