

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.13>

Холодненко Д.В.

здобувач

*Донецький юридичний інституту Міністерства внутрішніх справ України*

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Контролююча діяльність органів публічної адміністрації спрямована на забезпечення прав і свобод людини в процесі реалізації державного управління. Цілком очевидно, що малоефективний державний контроль виступає причиною порушень прав і свобод громадян, спричиняє значні матеріальні збитки, створює перепони для проведення адміністративної реформи тощо.

Концепція публічного управління, ідеологія людиноцентристської держави, практична реалізація принципу верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації зумовила теоретичне обґрунтування та фактичне закріплення в нормативних актах нових функцій держави та методів їх реалізації публічною адміністрацією.

Надання державою послуг, децентралізація, можливість використання диспозитивних методів реалізації компетенції органів влади, делегування виконання владних повноважень органам місцевого самоврядування, органам професійного самоврядування зумовлюють пошук нових форм їх вираження.

**Стан дослідження.** Теоретичні та практичні основи контролю в діяльності органів публічної адміністрації виступили предметом наукового пошуку в роботах О. Андрійко, В. Гарашука, Е. Кузнецової, О. Машкова, В. Мурзи, М. Нижник, О. Сушинського, Л. Сушко, Г. Христової, В. Чиркина. Разом з цим, й дотепер дискусійними залишаються питання щодо визначення форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації, що й обумовило вибір теми дослідження.

**Мета дослідження** спрямована на вирішення наукового завдання, яке полягає у характеристиці форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації та удосконаленні теоретичних основ їх реалізації в публічному управлінні.

**Виклад основних положень.** Аналіз наукових публікацій дозволяє твердити, що форма контрольної діяльності органу публічної адміністрації являє собою зовнішнє практичне вираження управлінських дій цього органу та його посадових осіб [1, с. 23; 2, с. 118; 3, с. 54].

Дійсно, управлінська діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на здійснення контролю за дотриманням вимог законодавчих та підзаконних правових актів, також передбачає реалізацію у вигляді визначених управлінських форм.

Відтак, для кращого розуміння сутності контролю в державному управлінні, найважливіше значення належить з'ясуванню форм контрольної діяльності. Слід підкреслити, що позиції учених з цього приводу не відрізняються однотайністю та вимагають проведення глибокого правового аналізу.

За твердженням О.Ф. Андрійко, форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності; форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в рамках його компетенції та викликає певні наслідки, які, якщо мають юридичний

характер або мають певне юридичне значення, то узагальнено їх можна кваліфікувати як адміністративно-правові форми [4, с. 43]. Спираючись на вищевказане судження, слід зазначити, що форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації слугують найважливішим зовнішнім вираженням конкретних дій суб'єктів управління, що мають юридичне значення.

В. М. Гарашук вказує на реалізацію контрольної функції органів публічної адміністрації у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін [5, с. 197]. Аналогічну точку зору висловлює й В. Мурза, коли відносить до форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг [6, с. 111].

В цілому погоджуючись із висловленими позиціями, слід зауважити, що в даному випадку вищевказані автори скоріше намагалися відобразити зміст контрольної діяльності, який включає урегульований нормами права порядок її реалізації. Якщо форма виступає в ролі системи стійких зв'язків предмету, то зміст – рухомий, динамічний бік контрольної діяльності.

Категорія «зміст» з'явилася в філософії лише у XVIII ст. в роботах класика німецької філософії І. Канта. Філософське розуміння категорії «форма» як категорії, що співвідноситься з матерією, та як категорії, що співвідноситься зі змістом, призводить до виникнення дуалізму форми та її роздвоєння на «форму зовнішню» і «форму внутрішню», яке вперше формулюється в філософії Г. В. Ф. Гегеля. Розкриваючи сутність обох форм, видатний німецький філософ наголошує на подвоєнні форми: по-перше, вона, як рефлектована всередину себе, є змістом;

по-друге, вона, як нерефлектована всередину себе, є зовнішнім, байдужим для змісту існуванням. Таким чином, фактично виникають дві різні категорії, які об'єднані лише єдиною назвою (омоніми). Внутрішня форма діалектично співвідноситься зі складом об'єкта, а зовнішня форма утворює діалектичну пару зі змістом [7, с. 12–13].

У той же час, дискусійною, на думку автора, виглядає позиція В.Е. Чиркіна, який пропонує виокремлювати дві форми здійснення контрольної діяльності органів публічної адміністрації: а) внутрішня контрольна діяльність; б) зовнішня контрольна діяльність. Причому, як перша, так і друга форма контрольної діяльності, на думку науковця, можуть бути реалізовані у формі контролю та нагляду [8, с. 150]. Уявляється, що в даному випадку вчений намагався визначити види контрольної діяльності. Крім цього, навряд чи можливо констатувати функціонування єдиної гілки контрольної влади, з огляду на відсутність єдиної структури державних контрольних органів в системі органів публічного управління.

В контексті з'ясування форм контрольної діяльності органів виконавчої влади заслуговує на увагу й характеристика видів контролю. Слід підкреслити, що контроль в діяльності органів публічної адміністрації спрямований на забезпечення контролюючої системи, координацію роботи контролюючих органів та реалізується за допомогою різних видів. За обсягом перевіряємої інформації контроль поділяється на загальний, який охоплює всі сторони діяльності підконтрольного об'єкта, та спеціальний, спрямований на перевірку роботи за окремими напрямками діяльності.

За терміном дії контроль органів публічної адміністрації поділяється на постійний та періодичний. Постійний контроль являє собою діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на безперервне спостереження за якістю виконання посадових обов'язків працівниками підконтрольного об'єкта, а також систематичне реагування на

отриману інформацію. У той же час, періодичний контроль пов'язаний із епізодичною діяльністю щодо спостереження за функціонуванням об'єктів управління й контролю. Зокрема, розділом 3 наказу МВС України від 30.01.2017 № 67 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції», встановлена періодичність здійснення контролю в органах та підрозділах Національної поліції.

Так, інспектування органів (підрозділів) поліції здійснюється один раз на 5 років. Контрольна перевірка проводиться не раніше ніж через один рік після проведення останнього інспектування. Перевірки здійснюються в строки, визначені наказом про їх проведення, з урахуванням того, що інспектування проводиться в строк до 21 дня, а контрольна та цільова перевірки – до 14 днів. У разі потреби строки проведення перевірок продовжуються відповідно до наказів керівників органів поліції, які призначили перевірку, на підставі мотивованого рапорту голови комісії, але не більше ніж на 10 днів [9]. Слід зазначити, що встановлення періодичності під час реалізації контрольних заходів, обумовлена необхідністю підвищення якості спостереження за підконтрольним об'єктом, а також усуненням окремих недоліків, виявлених під час проведення попередніх перевірок.

Деяка специфіка реалізації контрольної функції органів публічної адміністрації дозволяє виокремити попередній, подальший та заключний контроль. Слід зазначити, що попередній контроль не має тотального розповсюдження в діяльності органів публічної адміністрації, оскільки має превентивний характер та спрямований на координацію, коректування та, навіть скасування проєктів невиважених управлінських рішень.

При попередньому контролі, зазначає О.Ф. Андрійко, відбувається перевірка адміністративних актів чинному законодавству, реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю.

Мета його застосування полягає у попередній перевірці законності існування та діяльності відповідного суб'єкта [10, с. 279-280].

Поточний контроль здійснюється в процесі управлінської діяльності та відноситься до компетенції керівників всіх рівнів органів публічної адміністрації, та має на меті поліпшення організації праці, раціональне використання робочого часу, усунення недоліків в процесі практичної діяльності органів публічного управління.

Найбільш розповсюджений характер має заключний контроль, здійснення якого відбувається після виконання управлінського рішення. Однак, слід підкреслити, що зазначений вид контролю, хоча й дозволяє у повному обсязі вивчити стан виконання управлінських рішень, не наділений властивостями щодо здійснення впливу на процес прийняття управлінських рішень, оскільки реалізується через деякий час після виконання останніх.

Наведена автором класифікація форм та видів контролю органів публічної адміністрації не претендує на виключність, адже в адміністративно-правовій науці існує широка палітра наукових поглядів з цього приводу.

Зокрема, Е.М. Кузнецова пропонує класифікувати форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації: а) за правовими підставами здійснення у певних формах вони поділяються на конституційні і законодавчі, обов'язкові і факультативні; б) за місцем проведення виокремлюють державні і місцеві форми контрольної діяльності; в) за часом проведення можливий поділ форм на чергові й позачергові, періодичні, разові тощо; г) за наслідками здійснення – дійсні й недійсні, імперативні й консультативні тощо [11].

О.І. Сушицький класифікує контроль на: а) субсидіарний (здійснюють інституції, яким владні повноваження надані позитивним правом – насамперед, органи державної влади і місцевого самоврядування), який за природою є легітимним (законним) і, як правило, має імперативний характер; б) юснатураліс-

тичний (його здійснюють громадяни, асоціативні організації, ЗМІ тощо – на підставі природного права) [12, с. 47].

**Висновки.** Таким чином, форми контролю органів публічної адміністрації виступають важливим елементом управлінського процесу, за допомогою яких відбувається реалізація управлінської компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Форма контрольної діяльності являє собою зовнішнє постійне, типізоване вираження практичної активності органів публічного управління щодо формування й реалізації управлінських цілей та функцій.

Досліджувана категорія також виступає в якості засобу зовнішнього вираження всієї сукупності прийомів та методів роботи у сфері державного управління, під час реалізації визначених цілей і завдань.

#### Анотація

У статті проаналізовано форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації та визначено шляхи їх удосконалення. Констатовано, що форми контролю органів публічної адміністрації виступають важливим елементом управлінського процесу, за допомогою якого відбувається реалізація управлінської компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Підкреслено, що форма контрольної діяльності являє собою зовнішнє постійне, типізоване вираження практичної активності органів публічного управління щодо формування й реалізації управлінських цілей та функцій. Розкрито сутність форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації, які виступають в якості засобу зовнішнього вираження всієї сукупності прийомів та методів роботи у сфері державного управління, під час реалізації визначених цілей і завдань. Доведено безпосередній зв'язок між удосконаленням форм контролю в діяльності органів публічної адміністрації та підвищенням ефективності державного управління.

**Ключові слова:** форми контрольної діяльності, органи публічної адміністрації, управлінський процес, управлінська компетенція, органи виконавчої влади, посадова особа, цілі й функції публічного управління, контролюючі органи, законність та дисципліна, Конституція, права і свободи громадян.

#### **Kholodnenko D.V. Ways to improve the forms of control in the activities of public administration bodies**

The article analyzes the forms of control activities of public administration bodies and identifies the ways of their improvement. It is stated that the forms of control of public administration bodies are an important element of the management process, through which the implementation of the managerial competence of executive bodies and their officials. It is emphasized that the form of control activity is an external constant, standardized expression of the practical activity of public administration bodies in the formation and implementation of management goals and functions. The essence

З іншого боку, охарактеризовані нами форми контрольної діяльності дають нам уявлення про роль та значення органів публічної адміністрації в організації державного управління.

По-перше, слід констатувати, що за допомогою органів публічної адміністрації підвищується ефективність публічного управління.

По-друге, контролюючі органи в системі виконавчої влади слугують важливим засобом забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні.

По-третє, за допомогою контролюючих органів забезпечується безпека людини, шляхом захисту конституційних прав і свобод.

По-четверте, контролюючі органи виконують важливу функцію, спрямовану на дотримання та виконання норм, правил, положень, інструкцій, наділених юридичною силою.

of the forms of control activity of public administration bodies, which act as a means of external expression of the whole set of techniques and methods of work in the field of public administration, during the implementation of certain goals and objectives. The direct connection between the improvement of forms of control in the activity of public administration bodies and the increase of efficiency of public administration is proved.

**Key words:** forms of control activity, public administration bodies, administrative process, managerial competence, executive bodies, official, goals and functions of public administration, controlling bodies, legality and discipline, Constitution, rights and freedoms of citizens.

**Список використаних джерел:**

1. Нижник М. Контроль у сфері державного управління. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 23–31.
2. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України*. 2007. № 9. С. 118–131.
3. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 1. С. 54–61.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 304 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
6. Мурза В. Форми та методи державної контрольної-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 110-116.
7. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Харків, 2004. 226 с.
8. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. 214 с.
9. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 907.
10. Андрійко О.Ф. Форми і методи адміністративного контролю в умовах децентралізації виконавчої влади. *Правова держава*. 2017. С. 277-289.
11. Кузнецова Е. М. Социальный контроль: сущность и методы реализации. Книга о механизмах социального управления обществом. Lap Lambert Academic Publishing. URL: <http://www.aup.ru/books/m262/>.
12. Сушинський О. І. Контроль в сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.