

ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ МЕТОДІВ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

ON THE ESSENCE OF METHODS OF CONTROL ACTIVITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Холодненко Д.В., здобувач

Донецький юридичний інститут МВС України

У статті проаналізовано методи контрольної діяльності органів публічної адміністрації. Встановлено, що методи контрольної діяльності в органах публічної адміністрації являють собою сукупність прийомів, способів та засобів, які використовуються уповноваженими посадовими особами органів публічного управління, з метою реалізації форм контрольної діяльності. Підкреслено значення методів контрольної діяльності в органах публічної адміністрації, які складають основу процедурно-процесуальної діяльності органів публічного управління. Проаналізовано нормативно-правові акти, за результатами чого зроблено висновок, що методи контрольної діяльності органів публічної адміністрації включають вивчення документів, огляд, обстеження, відбір зразків, проведення дослідів, моніторинг, інформування керівництва, залучення фахівців, заслуховування відповідальних виконавців, підготовку пропозицій, застосування заходів дисциплінарного впливу, опрацювання та візування проєктів управлінських актів, надання консультацій тощо.

Ключові слова: методи контрольної діяльності, органи публічної адміністрації, посадова особа, контрольна діяльність, процедурно-процесуальна діяльність, публічне управління, нормативно-правовий акт, заходи дисциплінарного впливу, акт управління, законність, дисципліна.

В статье проанализированы методы контрольной деятельности органов публичной администрации. Установлено, что методы контрольной деятельности в органах публичной администрации представляют собой совокупность приемов, способов и средств, используемых уполномоченными должностными лицами органов публичного управления, в целях реализации форм контрольно-надзорной деятельности. Подчеркнуто значение методов контрольной деятельности в органах публичной администрации, которые составляют основу процедурно-процессуальной деятельности органов публичного управления. Проанализированы нормативно-правовые акты, в результате чего сделан вывод, что методы контрольной деятельности органов публичной администрации включают изучение документов, осмотр, обследование, отбор образцов, проведение опытов, мониторинг, информирование руководства, привлечение специалистов, заслушивание ответственных исполнителей, подготовку предложений, применение мер дисциплинарного воздействия, обработку и визирование проектов управленческих актов, предоставление консультаций и так далее. Опровергнуто позиция ученых, по мнению которых разграничение правовых категорий «форма» и «метод» контрольной деятельности органов публичной администрации оказывает непосредственное влияние только на теоретическое осмысление указанных дефиниций. Подчеркнуто юридическое значение методов контрольной деятельности органов публичной администрации, с помощью которых происходит обеспечение законности и дисциплины в публично-управленческой деятельности.

Ключевые слова: методы контрольной деятельности, органы публичной администрации, должностное лицо, контрольно-надзорная деятельность, процедурно-процесуальная деятельность, публичное управление, нормативно-правовой акт, меры дисциплинарного воздействия, акт управления, законность, дисциплина.

The article analyzes the methods of control activities of public administration bodies. It is established that the methods of control activities in public administration bodies are a set of techniques, methods and means used by authorized officials of public administration bodies, in order to implement forms of control and supervision. The importance of methods of control activity in public administration bodies, which form the basis of procedural and procedural activity of public administration bodies, is emphasized. The normative-legal acts are analyzed, as a result of which it is concluded that the methods of control activity of public administration bodies include studying documents, inspection, survey, sampling, conducting experiments, monitoring, informing the management, involving specialists, hearing responsible executors, preparing proposals, applying measures. disciplinary influence, elaboration and approval of draft management acts, provision of consultations, etc.

Key words: methods of control activity, bodies of public administration, official, control-supervisory activity, procedural-procedural activity, public management, normative-legal act, measures of disciplinary influence, act of management, legality, discipline.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Публічне адміністрування, серед інших видів публічно-управлінської діяльності, здійснюється за допомогою прийняття рішень, їх виконання та контролю за їхньою реалізацією. Контроль функція виступає основою механізму реалізації публічного управління. Він здійснюється на всіх рівнях управлінської діяльності виконавчої влади і суттєво впливає на стан правопорядку, демократії, гарантування прав людини. Державний контроль виступає індикатором правових, економічних, політичних та соціальних трансформацій механізму реалізації публічної влади на всіх її рівнях.

Відтак, важливим науковим завданням науки адміністративного права, на сьогоднішній день, виступає уточнення сутності методів контрольної діяльності органів публічної адміністрації, які являють собою сукупність прийомів, способів та засобів, які використовуються уповноваженими посадовими особами органів публічного управління, з метою реалізації форм контрольної діяльності й потребують проведення подальших наукових досліджень.

Стан дослідження. Форми та методи публічного управління виступили предметом дослідження в роботах

О. Горбача, Т. Єдинака, В. Елисеєвої, Л. Кінащука, В. Кобринського, В. Колпакова, О. Кузьменко, В. Малиновського, В. Мурзи, Н. Нижника, І. Пастуха, Л. Письмаченка, О. Усікової, В. Шестака. Разом з цим, малодослідженими до сьогодні залишилися напрямки наукового пошуку щодо з'ясування сутності методів контролю в діяльності органів публічного управління, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета дослідження обґрунтована актуальністю теми наукової роботи й полягає в аналізі теоретико-правового підґрунтя функціонування органів публічної адміністрації, з метою визначення сутності методів контрольної діяльності органів публічної адміністрації та формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій до чинного адміністративного законодавства, в частині реалізації контрольної функції органів публічного управління.

Виклад основних положень. Реформування контрольної діяльності органів публічної адміністрації залишається одним з найпріоритетніших завдань реформи публічного управління. За словами академіка НАН України Ю. Шемшученка, розвиток демократії в Україні, чітке визначення її євроінтеграційних

перспектив обумовлює актуалізацію дослідження проблем контролю, оскільки демократична конституційна система передбачає, що влада в ній має бути поділена, обмежена, доступна, передбачувана, ефективна і підконтрольна [1].

В ході науково-практичної конференції на тему: «Конституційно-правове забезпечення та європейські стандарти контролю у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування», яка відбулась у грудні 2018 року в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, вчений зосередив увагу на необхідності прискореного впровадження новітніх форм та методів контролю в діяльності органів публічної адміністрації, з метою підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності.

Слід підкреслити, що характерною рисою контрольно-діяльності органів публічного управління виступає різноманіття форм та методів управлінської діяльності: перевірки, заходи, спрямовані на припинення та усунення виявлених під час контрольних перевірок недоліків, профілактичні й контрольно-наглядові заходи, обстеження, огляди, відбір зразків, контрольні закупівлі, дослідження, проведення експертиз та розслідувань і т.д.

У той же час, однією з головних проблем організації публічного управління виступає фактична відсутність правового закріплення форм та методів контрольно-діяльності у нормативно-правових актах. У зв'язку з чим, зміст вказаних категорій залишився у теоретичній площині, у якості предмету наукового пошуку, та не здобув прикладного значення.

На сьогодні, в юридичній літературі визначення форм та методів контролю в державному управлінні зводиться до їх змішування, у зв'язку з чим відмежування вказаних правових категорій одна від одної стає дедалі проблематичнішим.

Наприклад, на думку одних учених [2, с. 57; 3, с. 45; 4, с. 17] перевірка, інспектування, ревізія, експертиза та моніторинг відносяться до форм контрольно-діяльності органів публічної адміністрації. Інші вчені [5, с. 41; 6, с. 67; 7, с. 42-43] переконані, що перевірка, інспектування, спостереження, обстеження, огляд, аналіз виступають в якості адміністративно-правових методів.

Разом з цим, В.С. Єлісєєва взагалі не розділяє форми та методи, визначаючи моніторинг як форму (метод) публічного контролю [8, с. 503].

Аналіз наукових публікацій яскраво демонструє намагання вчених щодо єдиноманітного підходу до визначення різних за змістом понять. Як правило, спостерігається тенденція до ототожнення форм і методів контролю в діяльності органів публічної адміністрації.

В іншому випадку має місце підміна понять, коли загальні методи публічного управління у вигляді переконання й примусу, фактично асоціюються з методами, властивими суто контрольній функції органів публічної адміністрації. Наприклад, В. Мурза переконаний, що в основі контрольно-наглядової функції держави лежить поєднання методів переконання (стимулювання) і примусу. При цьому провідне місце, на думку вченого, через владну природу державного контролю й нагляду, належить методам примусу [9, с. 112].

З іншого боку, В.К. Колпаков взагалі розширює поняття методу публічного управління, коли в якості останнього визначає саме контроль в державному управлінні. За словами дослідника, державний контроль виступає потужним методом публічного адміністрування, що має потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей [10, с. 175].

Наведені позиції яскраво демонструють складну природу методів контрольно-діяльності в публічному управлінні, зміст якої й дотепер не вирішений а ні правовою наукою, а ні законодавчою практикою. Можна лише погодитися із Т.С. Єдинаком, який стверджує, що «зміст

контрольної діяльності, обсяги, форми та методи різних суб'єктів суттєво відрізняються між собою» [11, с. 14].

Так в чому ж полягає сутність методу контрольно-діяльності органів публічної адміністрації. Уявляється, що методи вказаної діяльності мають похідний характер від методів державного управління. Аналогічну думку висловлює й Усікова О.В., коли визначає методи державного управління у його більш широкому значенні, як способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Методи державного управління, на думку вченої, визначають механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління, реалізації їхньої компетенції, відповідно до їх владно-управлінських повноважень [12, с. 261].

Відтак, на підставі наведеного судження можна зробити інший висновок: будь-яка форма контрольно-діяльності органів публічного управління обумовлює вибір конкретного методу (методів). Тобто кожній формі відповідає свій арсенал методів контрольно-діяльності, які являють собою комплекс дій посадової особи контрольно-наглядового органу, спрямованих на досягнення поставлених цілей і завдань.

Наприклад, здійснення контролю у формі перевірки відбувається шляхом застосування конкретних заходів, спрямованих на забезпечення законності в діяльності підконтрольних об'єктів. До вищевказаного висновку зобов'язують, зокрема, положення Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, затвердженої наказом МВС України від 30.01.2017 № 67. Так, голова комісії, з метою якісного та результативного проведення перевірки, має право:

- 1) вимагати від керівників органів поліції, що перевіряються, проведення службових розслідувань за виявленими фактами порушень службової дисципліни;
- 2) подавати посадовій особі, яка призначила перевірку, обгрунтовані пропозиції щодо усунення від її проведення окремих членів комісії;
- 3) отримувати від посадових осіб органу (підрозділу) поліції, у якому проводиться перевірка, пояснення з питань, що вивчаються, та вимагати усунення виявлених порушень;
- 4) давати членам комісії усні та письмові доручення, які стосуються питань проведення перевірки [13].

Методи реалізації контролю за виконанням документів у системі ДСНС знаходимо в відповідній інструкції, затвердженій наказом МВС України від 19.05.2016 № 387. Аналіз положень вказаного нормативно-правового акту дозволив констатувати, що суб'єкт нормотворчої ініціативи зробив вдалу спробу розмежування форм та методів вказаного виду контрольно-діяльності, шляхом визначення останніх в різних частинах розділу 3 зазначеної інструкції. Наприклад, відповідно до частини 3 розділу 3 цієї інструкції, основними формами контролю виступають: а) одержання інформації про додержання строків виконання контрольних документів в усній формі або з використанням автоматизованої системи контролю й організації діловодства; б) одержання від виконавців або їх керівників письмових пояснень про стан виконання контрольних документів; в) безпосереднє ознайомлення з роботою виконавців у структурних підрозділах з питань виконання контрольних документів.

У той же час, частина 1 інструкції визначає конкретні дії, спрямовані на реалізацію форм контролю за виконанням документів у системі ДСНС, до яких відноситься: взяття документів (доручень) на контроль, ведення реєстру контрольних документів; ведення постійного моніторингу стану виконання контрольних документів шляхом отримання від виконавців відповідної попередньої

та підсумкової інформації, а також контролю за додержанням попередніх та кінцевих строків, установлених для їх виконання; перевірку досягнутих результатів та зіставлення їх з результатами, які передбачено отримати під час виконання контрольних документів; виявлення причин та умов, що призвели до невиконання, неналежного та (або) невчасного виконання контрольних документів, їх усунення та своєчасне інформування керівництва; проведення у разі потреби поглибленого вивчення і перевірки стану виконання контрольних документів в органах і підрозділах ДСНС із залученням у разі необхідності відповідних фахівців інших органів і підрозділів ДСНС та заслуховування на нарадах відповідальних виконавців і їх керівників; підготовку відповідних пропозицій щодо застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які порушили виконавську дисципліну; опрацювання та візування проектів листів і розроблених документів на виконання вимог контрольних документів; зняття контрольних документів з контролю; занесення інформації про виконання контрольних документів до реєстру контрольних документів; надання консультативної допомоги органам і підрозділам ДСНС та окремим працівникам в організації контролю [14].

Аналогічним чином суб'єкт нормотворчої ініціативи підійшов до визначення порядку організації контролю за виконанням документів у Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [15], організації внутрішнього контролю в Державній архівній службі України [16], а також контролю за виконанням документів у Національній поліції України [17].

Висновки. Таким чином, методи контрольної діяльності в органах публічної адміністрації являють собою сукупність прийомів, способів та засобів, які використо-

вуються уповноваженими посадовими особами органів публічного управління, з метою реалізації форм контролю-наглядової діяльності. Разом вони складають основу процедурно-процесуальної діяльності органів публічної адміністрації.

Узагальнюючи положення проаналізованих нормативно-правових актів можна дійти висновку, що методи контрольної діяльності органів публічної адміністрації включають вивчення документів, огляд та обстеження, відбір зразків, проведення дослідів, моніторинг, інформування керівництва, залучення фахівців, заслуховування відповідальних виконавців, підготовка пропозицій, застосування заходів дисциплінарного впливу, опрацювання та візування проектів управлінських актів, надання консультацій тощо.

На перший погляд, формальне розмежування правових категорій «форма» та «метод» контрольної публічно-управлінської діяльності чинить безпосередній вплив суто на теоретичне осмислення адміністративно-правовою наукою вказаних дефініцій і зовсім не впливає на організацію контрольної-наглядової діяльності органів публічної адміністрації.

У той же час, змістовне наповнення вказаних категорій дозволяє виокремити й їхнє юридичне значення. За допомогою використання форм та методів публічного контролю відбувається забезпечення законності й дисципліни у публічно-управлінській діяльності. Форми та методи у нерозривному зв'язку визначають механізм здійснення публічного контролю, коли форма спрямована на забезпечення конструктивної взаємодії учасників контрольної-наглядової діяльності та визначення правового положення контролюючих органів та підконтрольних суб'єктів, а методи контрольної діяльності органів публічного управління розкриваються у вигляді способів та засобів прийняття оптимальних управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демократія і контроль: новелізація концептуальних підходів щодо організації та здійснення контролю на сучасному етапі. URL: <http://www.golos.com.ua/article/312290>.
2. Кінашук Л. Організація та правове забезпечення контролю як функції управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 5. С. 57–59.
3. Кобринський В. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю. *Юридична Україна*. 2006. № 12. С. 45–48.
4. Малиновський В. Я. Державне управління / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.
5. Нижник Н. Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави. *Президентський контроль*. 2004. № 1. С. 41–44.
6. Письмаченко Л. М. Контроль в системі державного управління економікою: стан, проблеми та напрями вирішення / Л. М. Письмаченко // *Економіка та держава*. – 2006. – № 8. – С. 67–69.
7. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / Шестак В. С. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
8. Елисеєва В.С. Моніторинг правоприменения как форма государственного контроля // *Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всерос. науч.-практ. конф.* Н. Новгород, 2015. С. 503–515.
9. Мурза В. Форми та методи державної контрольної-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 110–116.
10. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін.; за ред. В. В. Коваленка. 2011. 395 с.
11. Єдинак Т.С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. 2011. № 1. С. 12–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_1_2.
12. Усікова О.В. Форми та методи адміністративно-правового управління у сфері трудових відносин. *Право і суспільство*. 2013. № 6(2). С. 259–262.
13. 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.
14. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі ДСНС: наказ МВС України від 19.05.2016 № 387. *Офіційний вісник України*. 2016. № 51. Ст. 1809.
15. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 28.02.2018 № 53. *Офіційний вісник України*. 2018. № 32. Ст. 1137.
16. Про затвердження Інструкції з організації внутрішнього контролю в системі Державної архівної служби України: наказ Державної архівної служби України від 16.10.2018 №67. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/FN047482>.
17. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України: наказ МВС України від 13.06.2016 № 503. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1953.