

Чаплинська Ю.А.

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університету внутрішніх справ)

УДК 342.95

КОНТРОЛЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розглянуто особливості контрольної діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. Зазначено, що сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам, яким вони мають слідувати. Контрольна діяльність передбачає не тільки виявлення порушень закону, а й їх усунення. Саме ця якість, передусім, характеризує контроль як спосіб забезпечення законності у публічному адмініструванні.

Ключові слова: контроль, контрольна діяльність, органи публічного адміністрування, публічна адміністрація, управління.

Постановка проблеми. Основним способом забезпечення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації є контроль. Контроль у сфері публічного управління є чи не основним інструментом регулювання адміністративної діяльності, оскільки спрямований на виявлення відхилень у виконанні правових приписів і своєчасне усунення зловживань владою та наслідків свавілля. Тому, виконуючи роль дисциплінуючого та стримуючого чинника поведінки громадян та службових осіб, контрольна діяльність є одним з найважливіших елементів державного управління.

Формування національної моделі громадянського суспільства та відповідної йому демократичної, соціальної, правової держави можливе лише за умови комплексного системного реформування всіх сфер суспільного життя. Усвідомлення та суспільна потреба недопущення можливості зловживання здійсненням влади та, насамперед, її узурпації актуалізує науковий і практичний інтерес до контролю у сфері публічної влади. Це означає, що розв'язання проблеми підконтрольності здійснення публічної влади та окремих її видів має бути провідною ідеєю відповідних реформ, насамперед політичної й адміністративної [1].

Для створення дійсно демократичної та соціальної держави слід сформувати відповідний правовий механізм, який би забезпечив та гарантував належну й адекватну реалізацію прав і законних інтересів громадян та суспільства. І саме одним з найважливіших і надійних способів забезпечення соціальних потреб є контроль.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Свого часу питання забезпечення дисципліни, законності та контрольної-

наглядової діяльності активно обговорювалися в наукових колах, зокрема такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Е. Шмітд-Ассманн, А.Б. Зеленцов, А.А. Коваленко, В.К. Колпаков, О.П. Полінця, В.В. Самохвалова, О.Ю. Смоленський, В.М. Соловйов, М.В. Тимошенко, В. С. Шестак та ін.

Метою статті є розкриття сутності контрольної діяльності щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Контроль у сфері діяльності органів публічного адміністрування – це контроль, що здійснюється уповноваженими органами та службовими особами публічної адміністрації.

Як зазначає Е. Шмітд-Ассманн, самостійність публічної адміністрації має відповідати адаптованій до неї системі адміністративного контролю. Так, на бачення Е. Шмітда-Ассманна, відповідальність і контроль є основними елементами демократично-конституційного устрою та діяльністю публічної адміністрації. Не можна розглядати публічну адміністрацію як самоорганізовану систему і не з'ясовувати способи забезпечення законності в публічному управлінні через контроль над публічною адміністрацією [2, с. 245]. Законність, як зазначено, можлива тільки у разі суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, у свою чергу, зумовлюється рамками закону. Згодні з думкою В.Б. Авер'янова та О.Ф. Андрійко, які зазначають, що «недооцінка, применшення ролі контролю можуть призвести до неконтрольованості ситуації, зменшення керованості і навіть хаосу. На цій підставі не слід віддавати перевагу як огульному запереченню контролю та критиці його надмірності, що стала модною останнім часом, так, рівною мірою, і «фетишизації» контролю, в якому вбачається вирішення всіх проблем, що існують в державному управлінні» [3, с. 248].

За визначенням О.І. Сушинського, проблема теорії та методології контролю у сфері публічної влади перебуває на етапі створення й розвитку засад, тобто встановлення закономірностей розроблення базових підходів, концепцій, ідей, принципів тощо. На думку дослідника, фактично йдеться про комплексну проблему чи комплекс проблем, які зводяться до концептуалізації та системної інституціалізації контролю у сфері публічної влади. Розв'язання цієї проблеми спрямоване на підвищення ефективності здійснення публічної влади, зокрема державної влади та місцевого самоврядування. Певним чином це зумовлено тим, що контроль у сфері суспільних відносин усвідомлювався насамперед як вторинна діяльність, а державний контроль здебільшого застосовувався на практиці як своєрідний засіб «силового» впливу на суспільні відносини в контексті неправомірних діянь, тоді як його сутність в аспекті владного та творчого потенціалу практично не розглядалася [1].

Одним з найбільш ефективних способів забезпечення законності є саме контроль. У зв'язку з цим основним завданням контролюючих органів, а також і самої публічної адміністрації, є контролювання та забезпечення рівня законності і дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування.

У кожній конкретній країні концепція контролю в сфері діяльності публічної адміністрації, його роль, виконання тих чи інших форм, мета, суб'єкти та способи забезпечення значною мірою залежать від державного та суспільного устрою, відповідної правової системи, юридичних традицій, рівня розвитку демократії, захисту прав людини тощо [4]. Зміст контролю становить діяльність державних органів, громадян та їх організацій, яка спрямована, по-перше, на дотримання, виявлення, аналіз інформації про наявні управлінські процеси; по-друге, на встановлення невідповідностей, порушень, відхилень від соціальних і правових норм, цілей та цінностей; по-третє, на висунення вимог та пропозицій щодо усунення хиб або корекції самих норм і цілей [4]. Тому сутність контрольної діяльності полягає, насамперед, у тому, щоб з допомогою різних методів установити, чи є в фактичних діях органів державного управління відхилення від правових норм, вжити відповідних заходів щодо належного і своєчасного відновлення порушених прав, відшкодування завданої шкоди і притягти винних осіб до юридичної відповідальності.

Законність і дисципліна в діяльності органів публічного адміністрування забезпечуються трьома основними способами, кожний з яких має притаманні тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, та реалізуються з допомогою спеціальних методів. До них належать: 1) контроль; 2) нагляд; 3) звернення до державних органів з питань забезпечення законності із заявами, пропозиціями, клопотаннями та скаргами [4].

Як стверджує Л.П. Сушко, контроль – це категорія соціальна, це функція соціального управління, засіб забезпечення нормального функціонування системи [5].

Сама суть контролю в соціальному управлінні, як переконує Л.П. Сушко, полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його розпорядження. Основною його метою є блокування відхилень діяльності об'єкта управління від заданої управлінської програми, а під час виявлення аномалій – приведення керованої системи в стійке положення за допомогою всіх соціальних регуляторів [5].

В Юридичній енциклопедії контроль (франц. *contrôle*) – це перевірка виконання законів, рішень тощо [6, с. 323].

Характеризуючи контроль, деякі науковці розглядають його як один з принципів діяльності органів держави [7, с. 11-20] або відносять до методів управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності та можливість впливу з його допомогою на поведінку відповідного об'єкта [8, с. 17]. В юридичній літературі контроль в основному розглядають як функцію державних органів. Досить характерним є дослідження та аналіз контролю як одного із засобів забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [9].

Отже, контроль – це передусім органічна частина, функція управління, яка є складовою частиною публічного адміністрування. Саме контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні є основною формою дотримання демократії в Україні.

Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному

адмініструванні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які висуваються перед нею в сфері публічного управління; виявити хиби і помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [10, с. 137].

У діяльності публічних адміністрацій, під час здійснення ними публічного управління, можна виділити внутрішній (внутрівідомчий) і зовнішній (надвідомчий) види контролю.

Внутрішній контроль – це самоконтроль, тобто такий, який здійснюється всередині самої публічної адміністрації її же силами щодо окремих органів, підрозділів, персоналу [4]. Цей вид контролю спрямований безпосередньо на охорону від порушень підконтрольними суб'єктами правових норм, а також передбачає спостереження за способами виконання адміністративними установами своїх функцій і прямих обов'язків.

Іншу організаційно-правову форму має зовнішній контроль, який здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів (органів) і в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності. Наприклад, прокуратура України та її органи можуть здійснювати зовнішній контроль управлінської діяльності Національною поліцією України.

Отже, зовнішній контроль – це такий вид контролю, який здійснюють органи, організації та установи, які діють зовні від організаційних структур публічної адміністрації [4].

Зазначені види контролю становлять собою сукупність різних юридичних засобів, процесуальних норм та організаційних інститутів, які використовуються для перевірки законності адміністративних дій, а також захисту суб'єктивних прав і законних інтересів [4].

Контрольна діяльність передбачає не тільки виявлення порушень закону, а й їх усунення. Саме ця якість, передусім, характеризує контроль як спосіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. Під час здійснення контрольної діяльності стан справ на підконтрольному об'єкті оцінюється не тільки з точки зору законності, а й доцільності.

На підставі аналізу змісту поняття контрольної діяльності та способів і суб'єктів забезпечення контролю за законністю і дисципліною в публічному адмініструванні можна дійти висновку про багатоплановість системи органів державного управління. Крім того, як указує Е. Шмітд-Ассманн, публічна адміністрація є як єдиною, так і різноманітною, спосіб контролю до кожної обирається окремо [2, с. 245].

Контрольна діяльність є організаційно-процедурним аспектом щодо забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні та ділиться на послідовні етапи. Суть етапів контрольної діяльності полягає в тому, що: перший (підготовчий) визначає зміст та мету контролю і конкретні строки контрольних заходів, залучення до контролю фахівців з певних галузей знань, представників громадськості – саме на цій стадії окреслюється об'єкт та пре-

дмет контролю, обираються засоби, з допомогою яких буде здійснюватися контроль, призначаються особи, які будуть проводити відповідну перевірку, складається план її проведення; другий (процедурний) передбачає проведення контролю, що полягає у збиранні та обробленні інформації; третій (узгаляючо-впливовий) – це аналіз підсумків контролю та прийняття відповідних рішень за його висновками; четвертий (виконавський) – вибір шляхів, форми та методи реалізації прийнятих рішень.

Висновки. Таким чином, можна дійти таких висновків, що нині сформувалась стала, стандартна система контролю як способу забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування.

Сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам, яким вони мають слідувати. Метою такої діяльності є встановлення відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації й регулювання правовідносин, причин й умов таких відхилень, а також визначення шляхів і напрямів подолання існуючих перешкод для ефективної діяльності органів публічного адміністрування.

Тому в діяльності органів публічної адміністрації контроль має такі основні цілі, на досягнення яких він спрямовується: по-перше, такий спосіб забезпечення законності дає змогу оптимізувати законну діяльність з виконання поставлених завдань підконтрольним органам шляхом перевірок фактичного стану справ; по-друге, він допомагає вдосконалювати діяльність органів публічного адміністрування шляхом своєчасного виявлення та відновлення порушеного режиму законності.

Бібліографічні посилання

1. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. ... докт. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 41 с.
2. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмітд-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид. перероб. доповн.]. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие / Зеленцов А. Б. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 128 с.
5. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. П. Сушко. – К., 2009.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 669 с.
7. Журавський В. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання / В. Журавський // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 1 (14). – С. 11-20.
8. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави контролю над владою / А. Заєць // Вісник Академії правових наук. – 1998. – № 36. – С. 15-28.
9. Мельник І. Адміністративне судочинство як форма контролю за діяльністю орга-

нів виконавчої влади / І. Мельник // Юридична Україна. – 2007. – № 8. – С. 26-29.

10. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. підруч. / Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Чаплинская Ю.А. Контроль по обеспечению дисциплины и законности в деятельности органов публичного администрирования. Рассмотрены особенности контрольной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в деятельности органов публичного администрирования. Указано, что сущность контроля состоит в проверке соответствия деятельности участников общественных отношений установленным в обществе нормам, которым они обязаны следовать. Контрольная деятельность предполагает не только выявление нарушений закона, но и их устранения. Именно это качество, прежде всего, характеризует контроль как способ обеспечения законности в публичном администрировании.

Ключевые слова: контроль, контрольная деятельность, органы публичного администрирования, публичная администрация, управление.

Chaplynska Yu.A. Control the ensuring discipline and legality in activities of public administration bodies. In the article the features of the control activities to ensure legality and discipline in the work of public administration. Control as a way to ensure law and discipline in public administration is one of the most important functions that allows you to: compare the actual situation in a particular area of the requirements that are put forward to it in public administration; identify shortcomings and failures and to prevent them; assess compliance with the implementation of other management functions task, assigned to it. It is noted that the essence of control is to verify the compliance of participants established social relations in society prescriptions, which they have to follow. The purpose of this activity is to establish deviations from accepted requirements, operating principles of organization and regulation of relationships, causes and conditions of such deviations and to identify ways and directions of overcoming existing obstacles to efficient operation of public administration. Control activities include not only detect violations of law, but also eliminate them. It is this quality, above, describes monitoring as a way to ensure legality in public administration.

Keywords: control, control activities of the public administration, public administration, management.

Надійшла до редакції 01.11.2016