



**Віталій Мурза,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету

УДК 342.95

## ***Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності***

Під час реформування державної влади в Україні, яка пронизує всі сфери суспільного життя, виникають проблеми її ефективного функціонування. Штучне послаблення зовнішніх та внутрішніх позицій держави, байдужість влади, її самовідсторонення від впливу на важливі сфери негативно відобразилися на суспільному розвитку. Тож постає необхідність уточнення обраного напрямку правового розвитку, визначення головних напрямів діяльності держави. На тлі збільшення обсягу державно-правового впливу особливо важливим інститутом постає державний контроль, що його можна визначити як відносно відособлену функцію держави.

Проблематика контрольно-наглядової функції держави була предметом досліджень О. Ф. Андрієнко, О. М. Бандурки, В. М. Гаращука, О. М. Музичука, В. В. Новікова, В. В. Цветкова, В. С. Шестака тощо. Але, попри велику кількість публікацій із цього питання, так і не сформовано єдиного розуміння сутності

форм і методів контрольно-наглядової діяльності в державі.

Метою статті є визначення змісту державного контролю та нагляду через дослідження його конкретних проявів: форм і методів, за допомогою застосування яких реалізується компетенція відповідних контрольних органів у державі.

Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім галузям державного механізму, оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функцій останньої. У стислому викладі контрольна функція полягає в тім, щоби з'ясувати, чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними, чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки, яким є кінцевий результат виконаної ними роботи і т. ін. [1, с. 81–82].

«Форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управ-

ління. Вони покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів і часу» [2, с. 99]; 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 [3, с. 43].

У загальному вигляді під формами державного контролю слід розуміти способи провадження контрольної діяльності, її практичну реалізацію, здійснювану в межах наданих державним контрольним органам повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності.

Форми, які застосовуються під час здійснення контролю, можуть бути різними, що залежить від багатьох обставин (суб'єкта і предмета контролю, його мети, застосування засобів [4]. О. Ф. Андрійко до основних форм контролю відносить перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [5, с. 223]. В. М. Гаращук зазначає, що контроль в основному здійснюється 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. [6, с. 197].

До форм контролю, на нашу думку, слід віднести: 1) перевірку, 2) інспектування, 3) ревізію, 4) експертизу, 5) моніторинг. У всіх названих форм контролю є свої особливості, які проявляються під час проведення різних контрольних заходів.

Відповідно до повноважень різних контрольних органів використання різних форм контролю є комплексною системою, що дозволяє суб'єктам контролю в повному обсязі одержувати необхідні відомості про стан діяльності підконтрольних об'єктів, наприклад, органів виконавчої влади; виявляти відхилення від установлених нормативними правовими актами вимог, правил, порядку провадження діяльності підконтрольними об'єктами, одержання ними в результаті діяльності належних результатів; вживати заходів із попередження і припинення порушень, відновлення й реалізації порушених вимог, невиконаних рішень, а також уживати передбачених законодавством адекватних виявленим порушенням у ході контролю заходів для притягнення до відповідних видів відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях [7, с. 23].

Під час здійснення державного контролю постійно застосовується така його форма, як перевірка виконання (реалізації).

Аналіз практики діяльності контрольних органів дозволяє авторові зробити висновок про те, що основною формою контрольної діяльності державних органів є перевірка, яка може бути плановою та позаплановою.

Іншою, найчастіше застосовуваною формою контрольної діяльності у сфері виконавчої влади є експертиза. Експертиза провадиться у здійсненні контролю в тих випадках, коли для оцінювання якої-небудь діяльності або продукції потрібні спеціальні знання. За результатами експертизи складається висновок, що враховується

у формуванні висновків і прийнятті рішень за результатами контрольного заходу.

Особливістю ревізії як форми контролю є те, що вона орієнтована на дотримання встановленого порядку й законності у фінансово-економічній діяльності суб'єктів господарювання і містить у собі формалізовану, нормативно-правову та бухгалтерську перевірку роботи відповідних фінансових органів, організацій, структур. У ході ревізії також виявляються відхилення в установленому порядку та в об'єктивності відображення фінансової роботи в затвердженій звітності, що стосується виробничої та адміністративної сфер.

У формі ревізії проводиться фінансовий контроль. Особливість проведення ревізії полягає у спрямуванні на дотримання встановленого порядку й законності у фінансово-економічній діяльності суб'єктів господарювання і містить у собі формалізовану, нормативно-правову та бухгалтерську перевірку роботи відповідних фінансових органів підконтрольних об'єктів, порядку та об'єктивності відображення фінансової роботи в установленій звітності, що стосується виробничої та адміністративної сфер.

Правильне використання процедур і форм контролю у сфері виконавчої влади є одним із найважливіших факторів його ефективності. Виконуючи ту або ту функцію, держава за допомоги особливого механізму впливає на суспільні процеси. Сучасні органи державного контролю і нагляду можуть установлювати певні нормативи, правила, стандарти, іншими словами, виступати суб'єктами нормотворчості. З іншого боку, вказані вище органи в певних випадках і в установленому законом порядку вправі застосовувати примусові заходи (анулювання ліцензії, зупинка транспортних засобів, штраф тощо), виступаючи при цьому суб'єктом правозастосовної

діяльності. Тож можна зробити висновки про поєднання правових і організаційних форм реалізації контрольно-наглядової функції держави.

Важливе (якщо не ключове) місце серед елементів механізму реалізації функцій держави посідають методи їх здійснення. Палітра можливостей, що дозволяють державі як суб'єктові влади реалізовувати власну волю, надзвичайно різноманітна. Вона може досягати своїх цілей, діючи твердими і м'якими, чесними й нечесними методами, примушувати, змушувати, стимулювати, спокушати, обманювати, провокувати певну поведінку.

Розглядаючи питання про реалізацію (здійснення) контрольно-наглядової функції держави, не можна обійти питання про методи державного контролю й нагляду, під якими варто розуміти сукупність засобів і способів контрольно-наглядової діяльності держави [8, с. 119].

Комплексний, узагальнений характер методів примусу й переконання робить зайвим вирізнення імперативного, диспозитивного, заохочувального й рекомендаційного методів як самостійних. Владно-примусові, імперативні за характером дії органів влади цілком укладаються в рамки методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації та юридична можливість вибирати цілком відповідають елементам методу переконання.

В основі контрольно-наглядової функції держави лежить поєднання переконання (стимулювання) і примусу як методів її здійснення.

При цьому провідне місце, через владну природу державного контролю й нагляду, належить методів примусу.

Оскільки функціонування держави обумовлено категорією володарювання, державний контроль і нагляд як одна з функцій держави є владно-примусовою діяльністю.

Владність контрольно-наглядової функції проявляється в наявності в її суб'єктів повноважень, пов'язаних із можливістю:

а) перевіряти, тобто втручатися в діяльність та інтереси контролюваного;

б) давати підконтрольним суб'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених вад;

в) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб;

г) безпосередньо застосовувати в ряді випадків примусові заходи.

Методи переконання (стимулювання) посідають не менш важливе місце в механізмі функціонування держави в цілому і його контрольно-наглядової функції зокрема. Деякі автори справедливо відзначають зміщення центра ваги від прямого юридично владного впливу до методів погоджень і надання допомоги. Під впливом трансформацій у державі, суспільстві закономірно виникає питання про межі використання примусу як методу здійснення функцій держави, зокрема й контрольно-наглядової.

Державний контроль і відповідну функцію не можна розглядати тільки як репресивну діяльність. На жаль, світовий, зокрема вітчизняний, досвід реалізації державного контролю й нагляду наводить нам досить прикладів деформації творчої, організаторської природи контрольно-наглядової функції держави, трансформації цього політико-правового явища в інструмент придушення особистості, обопільного відчуження суспільства й держави [9, с. 58].

В арсеналі методу переконання перебувають такі способи стимулювання, як заохочення, рекомендації, роз'яснення, виховання, договори тощо. Сьогодні органи державного контролю й нагляду недостатньо ефективно оперують цими способами впливу на підконтрольні об'єкти. Звітність контрольних і наглядових

органів констатує різні відхилення, аномалії, порушення норм; містить факти про притягнення винних до відповідальності. При цьому практично не виявляються відомості про зразкове, показове виконання підконтрольними встановлених вимог і правил.

Вбачається, що у звітах про свою діяльність органи державного контролю (нагляду) повинні серед іншого наводити відомості про підконтрольні об'єкти з бездоганною та зразковою практикою. Нерідко контрольні органи й посадові особи під час проведення перевірок обмежуються констатацією фактів порушень, вказівками на них і вимогами (рекомендаціями) щодо їхнього усунення без надання практичної допомоги підконтрольному об'єкту. Контроль не повинен бути однобічним, а його завдання не можна зводити лише до виявлення фактів невиконання; не менш важливо спрямувати, націлити громадян і організації на пошук способів і засобів високоефективного виконання приписів законів.

Цілком очевидно, що органи, які здійснюють контрольно-наглядову функцію держави, повинні перевіряти не тільки, щоби викрити, а й для того, щоби допомогти усунути вади й не допустити їх надалі.

Необхідно врахувати, що непрофесійне використання й надмірне захоплення методами автономії в реалізації державного управління, зокрема й державному контролі, тягне за собою ослаблення владно-примусової складової контрольно-наглядової діяльності, породжує такі явища, як формалізм, безконтрольність та безвідповідальність. Не слід забувати про владно-примусову природу державного контролю й нагляду. Ідея про пріоритет методів переконання стосовно методів примусу в сучасних умовах така ж гарна, як і утопічна. В умовах соціально-економічної нестабільності рішучість, без-

компромiснiсть, категоричнiсть куди ефективнiше, нiж договори та умовляння. Надмiрне використання методу переконання, як показує практика, не завжди продуктивно.

Методи примусу й переконання є загальними, але не єдиними методами провадження контрольно-наглядової діяльності держави. Маючи певну своєрiднiсть, специфiчнiсть, контрольно-наглядова функцiя має свої, властиві тільки їй методи.

На підставі аналізу нормативно-правових актів і наукових публікацій вбачається доцільним згрупувати методи державного контролю в такі групи: а) загальні методи (які широко використовуються у здійсненні всіх функцій держави); б) спеціальні методи (методи, яким притаманні лише контрольно-наглядові функції): метод перевірки й виявлення, метод реагування.

Варто відзначити, що досить схожого погляду дотримується О. І. Рябко, вирізняючи три групи методів контролю: а) інформаційно-аналітичні; б) коригувальні; в) комплексні (поєднання попередніх) [10, с. 89].

До першої групи методів автор відносить: способи одержання контрольної інформації; аналіз отриманої інформації; її оброблення (метод обліку, статистики, звітності тощо). До другої групи методів, на думку автора, належать: способи й засоби вираження вимог про усунення виявлених погрішностей, порушень (звернення, скарга, подання, доведення інформації до відома компетентного суб'єкта тощо) [10, с. 91].

Позиція – досить цікава і в цілому конструктивна, проте перша група, на наш погляд, розкриває скорше стадійність і послідовність здійснення державного контролю й нагляду, ніж його методику.

Отже, до методів перевірки (спостереження), на нашу думку, належать:

1) методи отримання, узагальнення та аналізу загальної інформації,

відомостей про об'єкт державного контролю й нагляду (наприклад, фінансовий, екологічний моніторинг, ознайомлювальна бесіда прокурора з новопризначеним начальником слідчого ізолятора, відвідування прокурором виправної установи тощо);

2) методи ініціювання інформації звітного характеру та її оцінювання інформації (наприклад, звіту або доповіді) підконтрольної посадової особи про свою діяльність, її організацію та результати (заслуховування посадової особи уряду про виконання бюджету);

3) методи перевірки документів, що фіксують діяльність контролюваного (декларації про доходи, бухгалтерський баланс, виборчий бюлетень, партійний список тощо);

4) перевірка (оцінювання) фактичних дій (готовності до них) контролюваного на предмет їхньої відповідності правовим, технічним нормам, а також нормам доцільності й ефективності (наприклад, атестація, іспит персоналу).

До методів реагування варто віднести такі засоби і способи:

1) методи застереження, попередження про можливість або неминучість порушень правових та інших соціальних норм (подання прокурора про неприпустимість порушення закону) або про ймовірності настання інших соціально шкідливих наслідків (публічне звернення міжнародної, національної організації до глави держави);

2) методи вказівки на обов'язковість усунення порушених правил і надання практичної допомоги щодо усунення виявлених порушень, вад (наприклад, внесення прокурором подання про усунення порушень закону, вказівка інспектора ДПС про усунення несправності автомобіля);

3) методи реалізації державного примусу щодо особи, яка грубо порушила або не виконала вимог про усунення раніше виявлених порушень та інших випадків (наприклад, примусовий медичний огляд, госпіталізація органами санітарно-епідеміологічного

нагляду, анулювання ліцензії, блокування фінансового рахунку організації, примусова зупинка автомобіля, водій якого грубо порушує правила дорожнього руху тощо);

4) методи звернення до іншого компетентного органу із клопотанням про притягнення винних до відповідальності (наприклад, направлення матеріалів фінансової перевірки Рахунковою палатою до Генеральної прокуратури України, звернення омбудс-

мена» до суду, прокуратури зі скаргою або клопотанням).

Наведені вище групи методів реалізації контрольно-наглядової функції не є вичерпними й цілком можуть бути доповнені іншими класифікаційними групами. Проте вважаємо за можливе обмежитися вказаним вище узагальненням для розкриття й пояснення загального механізму реалізації контрольно-наглядової функції держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тароева В. В.* Інститути контрольної влади в сучасній Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Тароева. – Одеса, 2010. – 219 с.
2. *Административное право: Общая и Особенная части* / Под ред. А. П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
3. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
4. *Музичук О. М.* Види та форми контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – № 2 (49), 2010 р. [Електронний ресурс] // [Режим доступу]: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnvs/2010\\_49/49/12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnvs/2010_49/49/12.pdf)
5. *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.
6. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
7. *Нижник М.* Контроль у сфері державного управління / М. Нижник, О. Машков // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
8. *Сушко Л.* Зміст контрольної діяльності органів державної влади / Л. Сушко // Право України. – 2007. – № 9. – С. 118–131.
9. *Сушинський О.* Методи та форми здійснення контрольної влади / О. Сушинський // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 1. – С. 54–61.
10. *Рябко А. И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) / А. И. Рябко. – М., 1995. – 258 с.

#### **Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності**

Зміст державного контролю та нагляду визначається дослідженням його конкретних проявів: форм і методів, за допомоги застосування яких реалізується ком-

петенція контрольних органів у державі. Здійснено класифікацію форм і методів державної контрольної-наглядової діяльності.

**Ключові слова:** державне управління, контроль, нагляд, форми, методи.

**Мурза В. В. Формы и методы государственной контрольно-надзорной деятельности**

Содержание государственного контроля и надзора определяется в процессе исследования его конкретных проявлений: форм и методов, с помощью использования которых реализуется компетенция государственных контролирующих органов. Проведена классификация форм и методов государственной контрольно-надзорной деятельности.

**Ключевые слова:** государственное управление, контроль, надзор, формы, методы.

**Moorza V. The forms and methods of state control and supervision activities**

Maintenance of state control is defined in the study of its concrete manifestations: the forms and methods through the use of which is implemented competency state regulatory authorities. The forms and methods of state control and surveillance activities are classified.

**Key words:** public administration, monitoring, supervision, forms, methods.