

## Правова природа адміністративного контролю в діяльності органів публічної адміністрації

**Холодненко Д. В.**

здобувач

Донецький юридичний інститут

Міністерства внутрішніх справ України

вул. Степана Тільги, 21, Кривий Ріг, Дніпропетровська область, Україна

[orcid.org/0000-0003-4842-215X](https://orcid.org/0000-0003-4842-215X)

[holod0564@meta.ua](mailto:holod0564@meta.ua)

### **Ключові слова:**

*адміністративний контроль, органи публічної адміністрації, контроль, нагляд, контрольна діяльність, органи виконавчої влади, верховенство закону, верховенство права, контроль-но-наглядові повноваження, державна політика.*

Встановлено, що неефективна організація державного управління справляє негативний вплив на всі сфери суспільно-політичного життя. Серед багатьох причин неякісного адміністрування відсутність дієвого контролю органів державної влади посідає одне з головних місць. Контроль виступає як основна функція в діяльності органів публічної адміністрації та проявляється в реалізації повноважень цих органів із метою захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в різних сферах суспільного життя.

У статті розкрито правову природу адміністративного контролю в діяльності органів публічної адміністрації. Досліджено визначення контролю й нагляду в нормативно-правових документах (як законах, так і підзаконних актах) та доктрині адміністративного права. Констатовано, що відсутність чіткого розмежування контролю й нагляду на законодавчому рівні зумовлює наявність різних підходів щодо розуміння цих термінів на науковому рівні. Зроблено висновок, що система контролю в органах публічної адміністрації має складний характер. Її можна визначити як сукупність взаємопов'язаних та взаємоузгоджених засобів, реалізація яких відбувається в процесі організаційної роботи усіх органів, наділених контрольною функцією. Визначено етапи реалізації механізму здійснення контрольної діяльності, а саме: підготовки рішень, проміжної перевірки виконання, коректування (після отримання зворотного зв'язку) та підбиття підсумків реалізації рішень. Встановлено, що контроль – один із напрямів діяльності та базовий принцип організації та функціонування органів виконавчої влади. Виокремлено особливості адміністративного контролю в єдиній системі влади, який є інститутом верховенства закону і формою реалізації конституційного принципу верховенства права на всій території країни, а контроль-но-наглядові повноваження ґрунтуються на законодавчих та підзаконних актах. Підкреслено, що контрольна діяльність органів публічної адміністрації слугує індикатором ефективної державної політики та сприяє стабільності розвитку владних інститутів.

## Legal nature of administrative control in the activities of public administration bodies

**Kholodnenko D. V.**

*Applicant*

*Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*

*Stepana Tilhy str., 21, Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region, Ukraine*

*holod0564@meta.ua*

*orcid.org/0000-0003-4842-215X*

**Key words:**

*administrative control, bodies of public administration, control, supervision, control activity, executive bodies, rule of law, rule of law, control and supervisory powers, state policy.*

It is established that inefficient organization of public administration has a negative impact on all spheres of socio-political life. Among the many reasons for poor administration, the lack of effective control of public authorities is one of the main. Control acts as the main function in the activities of public administration bodies and is manifested in the exercise of the powers of these bodies, in order to protect the vital interests of the individual, society and the state in various spheres of public life.

The article reveals the legal nature of administrative control in the activities of public administration bodies. The definition of control and supervision in normative legal documents (both laws and bylaws) and the doctrine of administrative law is studied. It is stated that the lack of a clear distinction between control and supervision at the legislative level leads to different approaches to understanding these terms at the scientific level. It is concluded that the control system in public administration is complex. It can be defined as a set of interconnected and mutually agreed means, the implementation of which takes place in the process of organizational work of all bodies endowed with the control function. The stages of realization of the mechanism of realization of control activity, namely: preparation of decisions, intermediate check of execution, adjustment (after receiving feedback) and summarizing of results of decisions are defined. It is established that control is one of the areas of activity and the basic principle of organization and functioning of executive bodies. The peculiarities of administrative control in a single system of government, which is the institution of the rule of law and a form of implementation of the constitutional principle of the rule of law throughout the country, and control and supervisory powers are based on laws and regulations. It is emphasized that the control activity of public administration bodies serves as an indicator of effective state policy and contributes to the stability of the development of government institutions.

**Обґрунтування вибору теми дослідження.**

Неефективна організація державного управління справляє негативний вплив на всі сфери суспільно-політичного життя. Серед багатьох причин неякісного адміністрування відсутність дієвого контролю органів державної влади посідає одне з головних місць. Контроль виступає як основна функція в діяльності органів публічної адміністрації та проявляється в реалізації повноважень цих органів із метою захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в різних областях суспільного життя.

Контроль виступає як складний та багатоаспектний інструмент системи публічного управління. З огляду на необхідність вирішення складних політичних та економічних завдань, роль та значення контролю в діяльності органів державної влади стрімко зростає.

Отже, подальше з'ясування адміністративно-правових основ здійснення контролю органів публічної адміністрації, визначення найбільш ефективних напрямів його реалізації набувають особливого значення в процесі реалізації державної політики у сфері публічного управління.

**Стан дослідження.** Адміністративно-правові засоби забезпечення дисципліни й законності в публічному управлінні виступили предметом наукових досліджень у роботах В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, С.С. Вітвіцького, В.М. Гарашука, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.С. Мельника, Р.С. Мельника, Д.М. Овсянка, А.О. Собакаряті інших провідних науковців. Однак питання щодо розкриття правової природи адміністративного контролю в діяльності органів публічної адміністрації залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшого з'ясування.

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб на основі адміністративного законодавства у сфері здійснення контролю органів виконавчої влади та практики його реалізації розкрити значення контрольної функції в діяльності органів публічної адміністрації та проаналізувати законодавчі й підзаконні акти у вказаній сфері суспільних відносин.

**Виклад основних положень.** Термін «контроль» з'явився кілька століть тому та походить від французького «contrôle» («список, що ведеться в двох екземплярах»), від нього походить слово «contrôle», що означає «перевірку відповідності підконтрольного об'єкта», а також «спостереження з метою перевірки; установа, що контролює діяльність» [1, с. 569]. Отже, цілком очевидно, що перевірка та спостереження з метою перевірки – явища різномірні, оскільки у першому випадку йдеться про активну діяльність контролюючого суб'єкта, а в другому випадку останньому відведена пасивна, наглядова функція.

Щоправда, авторську позицію стосовно етимологічної й правової різноплановості категорій «контроль» та «нагляд» інші науковці поділяють лише частково. Наприклад, А.О. Собакар, опосередковано погоджуючись із позицією автора, визначає нагляд як відмінний від контролю організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання, який слугує особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, спрямованою на систематичне спостереження за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин із метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства [2, с. 61].

Також доцільним у справі відмежування понять «контроль» та «нагляд» буде взяти за основу міркування В.М. Гаращука, на думку якого, «втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є основною відзнакою контролю від нагляду» [3, с. 77].

Водночас Д.М. Овсянко акцентує на науковій позиції щодо неточності розмежування цих понять, зазначаючи, що деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже неможливо відокремити контрольні функції від наглядових [4, с. 169].

Уявляється, що філологічне визначення термінів «контроль» та «нагляд» недостатньо розкриває їх сутність. Очевидним є змістовний збіг цих термінів, сутність яких здебільшого виражається у формі «перевірки» й «спостереження». Водночас перевірка виступає ключовим елементом у процесі з'ясування сутності контрольно-наглядової діяльності, оскільки передбачає вчинення дій організаційного характеру, обстеження, з'ясування, отримання інформації.

Однак широке тлумачення контролю проявляється в тому, що останній передбачає його реалізацію не тільки у формі перевірки, але й спостереження з метою перевірки, тобто не тільки активну діяльність, спрямовану на з'ясування результату, але й пасивні дії, які проявляються у спостереженні та вивченні.

Варто зазначити, що адміністративний контроль посідає особливе місце серед способів забезпечення законності в діяльності органів публічної адміністрації, який виступає головною функцією діяльності органів публічного управління й передбачає реалізацію контрольних повноважень, шляхом утворення інспекційних та наглядових органів, діяльність яких спрямована на аналіз виконання законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Аналіз нормативно-правового забезпечення контролюючої діяльності органів публічної адміністрації свідчить про те, що питання про правові межі контролю та його співвідношення з наглядом також залишається відкритим. Наприклад, виходячи із змісту ст. 9 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», стає зрозуміло, що законодавець не проводить розмежування між правовими категоріями «контроль» та «нагляд», оскільки до шляхів здійснення державного контролю (нагляду) належить контроль наявності передбачених законом ліцензій, перевірка додержання організатором азартних ігор ліцензійних умов, контроль за додержанням організаторами азартних ігор вимог законодавства, стандартів та нормативно-правових актів у сфері організації та проведення азартних ігор, моніторинг діяльності організаторів азартних ігор із використанням Державної системи онлайн-моніторингу [5].

Крім того, в законодавчих актах, які врегульовують питання здійснення адміністративного контролю, спостерігається плутанина стосовно визначення форм реалізації контролю та нагляду.

Зокрема, із змісту п. 8 ст. 1 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» стає зрозумілим, що метрологічний нагляд може проводитись у формі інспектування [6]. Водночас, відповідно до Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, інспектування фактично виступає однією з форм контролю [7]. Аналогічна позиція законодавця має місце в Листі Мін'юсту від 28.07.2006 р. № 20-39-603 «Щодо права органів державної контрольно-ревізійної служби при проведенні контрольних заходів визначати розмір заподіяних збитків чи матеріальної шкоди» [8], в якому зазначено, що державний фінансовий

Таблиця 1

№ з/п	Закон України від 05.06.2014 р. № 1314-VII «Про метрологію та метрологічну діяльність»	Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами»
1.	пункт 8 частина 1 стаття 1 інспекційна повірка засобів вимірювальної техніки – повірка засобів вимірювальної техніки, яка проводиться під час здійснення метрологічного нагляду.	пункт 2 інспектування полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка має забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних в їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.
2.		Лист Мінюсту від 28.07.2006 р. № 20-39-603 «Щодо права органів державної контрольно-ревізійної служби при проведенні контрольних заходів визначати розмір заподіяних збитків чи матеріальної шкоди» Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту та інспектування.

контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту та інспектування.

Для кращого візуального сприйняття вищевказана інформація викладена в таблиці № 1.

Варто зазначити, що численні судження науковців із приводу форм та меж контролю й нагляду в діяльності органів публічної адміністрації також не сприяють вирішенню зазначеного питання. Наприклад, Т.О. Карабін наводить розширене тлумачення контролю, коли визначає контрольну діяльність місцевих державних адміністрацій як «періодичні комплексні або цільові перевірки організації та стану виконання завдань, розгляд роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голів місцевих державних адміністрацій із виконання встановлених завдань, експертизи, аналіз та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання завдань, аналіз статистичних та оперативних даних, нагляд за діями підконтрольного, координація діяльності контрольних органів, розгляд скарг тощо [9, с. 18]. Із змісту наведеного прикладу очевидно, що вчена взагалі не згадує інспектування серед форм проведення перевірок органами публічної адміністрації, натомість нагляд визначено однією з форм контролю, що свідчить про розширене тлумачення останнього. Дискусійний характер у процесі дослідження контролю й нагляду органів публічної адміністрації також простежується і в роботах інших фахівців у галузі адміністративного права [10–14].

**Висновки.** Таким чином, відсутність чіткого розмежування контролю й нагляду на законодавчому рівні зумовлює наявність різних підходів щодо розуміння цих термінів на науковому рівні. Наукові позиції суттєво різняться, у зв'язку з чим одна форма діяльності (наприклад, інспектування) можуть іменуватися як контролем, так і наглядом.

На підставі вищевикладеного можемо припустити, що система контролю в органах публічної адміністрації має складний характер. Її можна визначити як сукупність взаємопов'язаних та взаємоузгоджених засобів, реалізація яких відбувається в процесі організаційної роботи усіх органів, наділених контрольною функцією.

Механізм здійснення контрольної діяльності передбачає здійснення кількох етапів, а саме: підготовки рішень, проміжної перевірки виконання, коректування (після отримання зворотного зв'язку) та підбиття підсумків реалізації рішень.

Контроль – один із напрямів діяльності та базовий принцип організації та функціонування органів виконавчої влади. Адміністративний контроль в єдиній системі влади є інститутом верховенства закону і формою реалізації конституційного принципу верховенства права на всій території країни, а контрольно-наглядові повноваження ґрунтуються на законодавчих та підзаконних актах. Отже, контрольна діяльність органів публічної адміністрації слугує індикатором ефективної державної політики та сприяє стабільності розвитку владних інститутів.

#### Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.
2. Собакарь А.О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. С. 58–63.
3. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. С. 77–78.

4. Овсянко Д.М. Административное право : учебник. Москва : НОРМА, 1997. 247 с.
5. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 р. № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.
6. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України від 05.06.2014 р. № 1314-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 30. Ст. 1008.
7. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. *Офіційний вісник України*. 2006. № 16. Ст. 1206.
8. Щодо права органів державної контрольно-ревізійної служби при проведенні контрольних заходів визначати розмір заподіяних збитків чи матеріальної шкоди : Лист Мін'юсту від 28.07.2006 р. № 20-39-603. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0020323-06#Text>.
9. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2016. 34 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
11. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
12. Мельник А.С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 640–644. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11maczvu.pdf/>.
13. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Київ : «Истина», 2008. 458 с.
14. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 39 с.

#### References

1. Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language: 250,000 / way. and heads. ed. V.T. Stork. Kyiv; Irpin: Perun, 2005. VIII, 1728 p.
2. Sobakar A.A. The ratio of control and supervision as a function of public administration. Problems of jurisprudence and law enforcement. 2010. № 2. Pp. 58–63.
3. Garashchuk V.M. Theoretical and legal problems of control and supervision in public administration: dis. ... Dr. jurid. 120 Sciences: 12.00.07 / VM Garashchuk; Nat. Law Academy named after Yaroslav the Wise. H., 2003. P. 77–78.
4. Ovsyanko D.M. Administrative law: Textbook. M.: NORMA, 1997. 247 p.
5. On the state of regulation of the activities and organization of gambling events: Law of Ukraine dated 14.07.2020 No. 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.
6. About metrology and metrological competence: Law of Ukraine dated 05.06.2014 No. 1314-VII. Information of the Verkhovna Rada. 2014. No. 30. Art. 1008.
7. About the approved Procedure for the Inspection by the State Audit Service, and by the Interregional Territorial Bodies: Resolution of the Cabinet of Ministries of Ukraine dated 20.04.2006 No. 550. Official Newsletter of Ukraine. 2006. No. 16. Art. 1206.
8. The law of the authorities of the state control and revision service during the control visits at the beginning of the examination of the out-of-the-box business documents: sheet of the Ministry of Justice dated 28.07.2006 No. 20-39-603. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0020323-06#Text>.
9. Karabin T.O. Rozpodil povnovazhen public administration (doctrinal administrative and legal analysis): dis ... doct. jurid. Sciences: 12.00.07 / Zaporizkiy national university. Zaporizhzhya, 2016.34 p.
10. Kolpakov V.K. Administrative law of Ukraine: [ed.] / V. K. Kolpakov. K.: Yurinkom Inter, 1999. 736.
11. Administrative law of Ukraine: [pidruch. for legal. university and faculty] / ed. Y.P. Bityaka. Kh.: Pravo, 2000. 520 p.
12. Melnic A.S. Obviously that control over the implementation of labor legislation in Ukraine. Forum of law. 2011. No. 1. P. 640–644. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11maczvu.pdf/>.
13. Administrative law of Ukraine: textbook / for general. ed. -THEN. Kolomoyets. Kyiv: Istina, 2008. 458 p.
14. Vitvitskiy S.S. Control as a guarantee of the legality of public administration: author. dis. ... doct. jurid. Sciences: 12.00.07. Kharkiv, 2016. 39 p.