

УДК 349.42

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

**Гришина Н. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація:** державний контроль є формою здійснення державної влади, а також є одним із основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. Важливим є те, що здійснення контролю повинно базуватися і відповідати певним вимогам та процедурам, які отримали зовнішнє вираження у принципах. У статті розкрито значення та сутність принципів державного контролю.

**Ключові слова:** принципи, система принципів, контроль, державний контроль, контролюючі органи, державне управління.

**Аннотация:** государственный контроль является формой осуществления государственной власти, а так же одним из основных дисциплинирующих факторов поведения граждан. Главное в том, что осуществление контроля должно основываться и соответствовать определенным требованиям и процедурам, которые имеют внешние выражение в принципах. Статья раскрывает значение и сущность принципов государственного контроля.

**Ключевые слова:** принципы, система принципов, контроль, государственный контроль, контролирующие органы, государственное управление.

**Annotation:** state control is a form of exercising state power, as well as one of the main disciplining factors of citizens' behavior. The main thing is that the implementation of control must be based and meet certain requirements and procedures that have external expression in principles. The article reveals the significance and essence of the principles of state control.

**Key words:** principles, system of principles, control, state control, controlling bodies, public administration.

Забезпечуючи додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами законодавства України, що є основною метою діяльності суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями у відповідній сфері, вони самі повинні дотримуватись певних правил, вимог та процедур під час здійснення контрольно-наглядової діяльності, які отримали зовнішнє вираження у відповідних принципах. У той же час, принципи повинні відповідати певним вимогам, а саме бути: науково обґрунтованими, нормативно закріпленими, носити не лише теоретичне, а й практичне спрямування.

Принципи є однією з умов ефективності контрольної діяльності та належної спрямованості на виконання її завдань [1, с. 11].

Принцип (від лат. principium) визначається як основа, початок, керівна ідея або основне правило поведінки [2, с. 382]. Принцип визначається як основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці [3, с. 693].

Принципи права, які ще називають «нормами-принципами», закріплюються у законодавстві у вигляді певних вимог, правил чи обов'язків суб'єктів права (юридичних та фізичних) [4, с. 283]. Варто звернути увагу на те, що найбільш поширеним у теорії права є поділ принципів права на дві групи: 1) соціально-правові (які відображають систему цінностей, притаманних суспільству в цілому: домінування загальнолюдських цінностей, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, єдність загальних і приватних інтересів) і 2) спеціально-правові (які відображають основні засади формування й дії права як специфічного соціального феномена), які залежно від сфери дії поділяються на: загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи, принципи інститутів права [5, с. 99].

У теорії державного управління та адміністративному праві, як правило, надається визначення принципів контролю, під якими пропонується розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації й здійснення контролю, що забезпечують його результативність. В. Гаращук зазначає, що «оскільки контроль є однією з основних форм державного управління, то на нього поширюється й загальні (або основні) принципи, притаманні державному управлінню в цілому...» [6, с. 151].

Вчені адміністративісти називають різні критерії класифікації принципів контролю та (або) нагляду, називають різні їх групи та види, тощо. Ю. Битяк принципами контролю називає такі: 1) універсальність (контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва); 2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); 3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах); 4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); 5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у

відповідних випадках винних до відповідальності); б) гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [7, с. 241]. О. Андрійко до принципів контролю відносить законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, а також прозорість його здійснення [1, с. 36]. В. Малиновський використовує термін «принципи контрольної діяльності», до яких відносить: об'єктивність, дієвість (оперативність), універсальність, гласність, систематичність (постійність), ефективність [8, с. 48].

Найбільшу кількість принципів контролю називає В. Гаращук, а саме: законність, коректність, централізм, плановість, спеціалізація, професіоналізм, науковість, зрозумілість, відповідність, реальність, об'єктивність, повнота, комплексність, суттєвість, корисність, неупередженість, доброзичливість, універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії, командний принцип, принцип раціонального розподілу контрольних повноважень, принцип концентрації, принцип допомоги підконтрольній структурі, принцип відповідальності, принцип раптовості [6].

Принципи державного контролю – це головна ідея, яка концентрує у собі інтереси суспільства, виступає як загальнообов'язкова вимога і виконує функцію загально-нормативного орієнтиру у процесі здійснення державного контролю. Система принципів державного контролю останнім часом зазнала значних змін.

Лізьська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.) визнає контроль обов'язковим елементом управління, підкреслює, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилення від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити корегуючих заходів, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [9].

Законність. Принцип, спрямований на захист прав учасників управлінських правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства контролюючим органом (посадовою особою) у процесі проведення контрольних дій. Безпосередньо це означає, що контроль повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить контроль; б) компетентними посадовими особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням строків контролю; г) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю та ін. Цей принцип закріплено у статтях 1, 2, 3, 8, 19 та ін. Конституції України, в яких визначається, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, де діє принцип верховенства права. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. З принципом законності пов'язані всі інші принципи контролю. Можна сказати, що вони логічно випливають з нього [10].

Коректність. Це моральна сторона законності. Полягає в поважанні прав та законних інтересів підконтрольної особи, у недопущенні приниження їх честі та гідності під час проведення контрольних дій.

Субординація в службових відносинах. Передбачає чітку вертикаль та підпорядкованість (за предметом контролю або організаційної структури) контролюючих органів, де рішення контролюючого органу вищого рівня обов'язкове для нижчого. Це не виключає зворотнього зв'язку, який зовні виявляється у внесенні пропозицій підпорядкованих контролюючих органів до вищих щодо вдосконалення нормативної бази, форм та методів контролю, у критичних зауваженнях, які спрямовані на усунення недоліків у керівництві контролюючих органів тощо. Принцип централізму відбивається також у самостійності нижчих органів контролю у вирішенні питань, які віднесені до їх компетенції. Чинне законодавство відповідно до цього принципу дозволяє оскаржити дії контролюючих органів (посадових осіб) у відповідний контролюючий орган вищого рівня.

Планова організація діяльності контролюючих органів. Цей принцип забезпечує чітку, послідовну діяльність за різними складовими контролю: за об'єктом контролю (коли в плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); за напрямом (або предметом) контролю (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); за суб'єктами контролю (вирішується, хто з фахівців або який контролюючий підрозділ буде здійснювати контроль); за строками контролю та ін.

Фахова спеціалізація контролю передбачає організацію контролю та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю (фінансовий, екологічний, митний тощо).

Професіоналізм. Один з провідних принципів контролю, який передбачає наявність високої фахової підготовки в контролерів, що унеможливає вести в оману фахівця, який здійснює контроль, з боку зацікавлених підконтрольних структур або осіб. Цей принцип водночас є запорукою об'єктивності та реальності контролю, які забезпечуються наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів. Тісно пов'язаний з попереднім.

Зрозумілість. Принцип вимагає від контролюючих органів, щоб інформація, надана ними за результатами контролю, не вимагала додаткових пояснень.

Науковість. Передбачає використання контролерами у своїй діяльності сучасної техніки (де це потрібно), наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольних дій.

Реальність контролю. Принцип характеризує динаміку контролю і професіоналізм дій контролерів безпосередньо в процесі здійснення ними контролю. Звичайно, реальним контроль не може бути без достатньої фахової підготовки контролерів.

Об'єктивність контролю (або принцип об'єктивної істини). Суть його полягає у наданні контролюючими органами за результатами контролю достовірної інформації, тобто такої, що максимально відповідає об'єктивній

істині. Принцип об'єктивності невід'ємний від реальності контролю, але, на відміну від нього, виражає кінцеву стадію контролю, тобто статистику.

Принцип повноти. Передбачає, що в роботі контролюючого органу (контролера) не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація повинна бути повною й об'єктивною. Цей принцип, тісно пов'язаний з принципами реальності та об'єктивності, є водночас і їх наслідком, і обов'язковою передумовою.

Комплексність. Принцип вимагає від контролюючих органів проводити перевірки не лише повно, а й комплексно, тобто звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольних дій, незважаючи на те, що певна ділянка, питання або напрям діяльності підконтрольної структури за планами конкретної роботи перевірки не підлягає. У випадку встановлення порушень законодавство вимагає від контролерів вжиття відповідних заходів щодо порушників або самостійно (якщо це їх компетенція), або шляхом повідомлення про виявлені порушення відповідним державним структурам, в тому числі правоохоронним.

Суттєвість. Відповідно до цього принципу інформація за результатами контролю повинна бути суттєвою, такою, яка допомагає приймати рішення. Зрозуміло, що незначні другорядні факти свідчать про непрофесійний підхід до своєї справи з боку контролюючого органу (контролера).

Корисність (одна із сторін суттєвості). Передбачає, що економічний, соціальний або політичний ефект від використання отриманої інформації повинен перекивати витрати на її отримання.

Неупередженість. Дотримання цього принципу досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах. Цей принцип є одним із найбільш видимих продовжень принципу законності, тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності. Відхилення від принципу неупередженості може тягти за собою кримінальну відповідальність контролерів за вчинення корупційного діяння (зрозуміло, за наявності складів злочину) або дисциплінарне стягнення.

Доброчинність (коректність). Принцип тісно пов'язаний з неупередженістю. Передбачає врахування поглядів на стан справ на підконтрольному об'єкті не лише тих, хто перевіряє, але і тих, кого перевіряють, коректне ведення контрольних дій.

Універсальність. Означає, що контроль зобов'язаний охоплювати всі ділянки державного, господарського і соціально-культурного будівництва. Непідконтрольних сфер, структур або осіб у сфері державного управління бути не повинно.

Систематичність. Передбачає проведення контролю не одноразово, час від часу, а постійно, за визначеною схемою. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом планової організації контролюючих органів, з тією лише різницею, що вказує не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику держави в цьому питанні.

Дієвість, оперативність, результативність. Припускають швидке проведення контрольних дій за відповідними повідомленнями про виявлення порушень, а також з метою попередження правопорушень і усунення причин, що їм сприяють. У противному разі така форма державного управління, як контроль, взагалі не матиме сенсу. Чітке додержання цих принципів є показником високого професіоналізму контролерів, запорукою того, що правопорушники не встигнуть «приховати сліди» правопорушення, що, у свою чергу, сприятиме об'єктивності контролю.

Гласність. Припускає можливість, а в деяких випадках навіть обов'язковість (на це прямо вказують ряд нормативних актів, що регулюють повноваження контролюючих та правоохоронних органів) доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. Добре відомо, що порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, правоохоронних органів, не може бути належним чином виправлене. Разом з тим залишається значна доля ймовірності його повторення, оскільки певна кількість правопорушників розглядають ситуацію келійності як своєрідну індульгенцію на продовження протиправної поведінки.

Офіційність. Цей принцип означає, що коло контролюючих органів та посадових осіб, які здійснюють контроль від імені держави, окреслені у відповідних нормативних актах. Їх права та обов'язки, процедура контролю закріплені в нормах права і не можуть будь-ким піддаватися сумніву, свавільно змінюватися або скасовуватися.

Принцип раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами. Дозволяє уникнути дублювання в діяльності контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямку контролю.

Принцип концентрації. Передбачає, що контролююча структура повинна намагатися завершити контрольні дії якомога скоріше (зрозуміло, без зниження якості контролю), оскільки вони певною мірою відволікають підконтрольну структуру від роботи. Таке може позначитися на якості роботи об'єкта контролю, погіршити його економічний стан та ін.

Принцип допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок. Означає, що основним завданням контролюючого органу є не виявлення правопорушення та покарання винного (як, на жаль, найчастіше зараз відбувається), а допомога підконтрольній структурі в подоланні виявлених недоліків у її роботі. Ніхто краще, ніж фахівець-контролер, не в змозі підказати правильний шлях до правильної організації роботи на підконтрольному об'єкті. Оскільки ж контроль в управлінні переслідує мету підтримання (поновлення) законності та дисципліни, то саме такі дії з боку контролюючих органів (їх посадових осіб), а не суто репресивні слід розглядати як найбільш бажані для держави та суспільства в цілому. Це не виключає можливості застосування заходів примусу до підконтрольної структури, але ці заходи повинні, нарешті, перестати бути самоціллю діяльності контролюючих органів.

Відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю. Є продовженням загального принципу законності, який до того ж вказує на один із шляхів його реалізації.

Саме цей принцип є відбиттям конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). На практиці він застосовується ширше, тобто контролюючий орган за припущені помилки або зловживання відповідає не тільки перед фізичними, а й перед юридичними особами. Таке положення дисциплінує контролерів, сприяє підтриманню належного порядку у сфері державного управління.

До принципів контролю слід віднести і раптовість. Але водночас слід наголосити, що правило про обов'язковість попереднього інформування про дату початку перевірки є недоречним, оскільки така вимога фактично вихолощує саму сутність контролю, зводить перевірку нанівець, перетворюючи її на формальне відвідування підконтрольного об'єкта, де вже встигли приховати суттєві порушення і зловживання (зрозуміло, якщо такі були).

Принцип незалежності державного контролю має значення для повноцінного виконання завдань, покладених на контролюючий орган, який має зберігати незалежність від суб'єктів, що перевіряються, і бути захищеним від зовнішнього впливу. Така незалежність гарантує збалансованість, надійність і об'єктивність висновків контролюючих органів, сприяє досягненню гласності, підтримує ефективність контролю.

Аналізуючи сутність проведення державного контролю в певній сфері, можна виділити ще комплекс принципів як основоположних засад діяльності уповноважених органів. Тому принципи можуть бути як загальними, так і спеціальними. Головним у застосуванні принципів державного контролю є комплексність та взаємозалежність.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 42 с.
2. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1987. – 882 с.
3. Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; [ред. кол. : І. К. Білодід (гол.), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. – К. : Наукова думка, 1976. – Т. 7. – 723 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
6. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
7. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/go/604\\_001](http://zakon.rada.gov.ua/go/604_001)
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.