

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.91(477)

О.Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук, професор

О.А. БАНЧУК,
кандидат юридичних наук

ФОРМИ І МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена аналізу сучасних форм і методів державного контролю в системі органів виконавчої влади та їх правовій основі в умовах децентралізації влади. Досліджуються питання правової визначеності форм і методів контролю в сучасних умовах, взаємозв'язок і взаємозалежність. Зазначається необхідність їх класифікації зумовленої багатоманітністю існування.

Ключові слова: форми державного контролю, методи державного контролю, експертиза як форма контролю, децентралізація повноважень, види методів контролю.

Андрійко О. Ф., Банчук А. А. Формы и методы административного контроля в условиях децентрализации исполнительной власти

Статья посвящена анализу современных форм и методов государственного контроля в системе органов исполнительной власти в условиях децентрализации власти. Исследуются вопросы правовой определенности форм и методов контроля в современных условиях, их взаимосвязи и взаимозависимости. Определяется необходимость их классификации, обусловленной многоаспектностью существования форм и методов контроля.

Ключевые слова: формы государственного контроля, методы государственного контроля, экспертиза как форма контроля, децентрализация полномочий, виды методов контроля.

Andriiuko O. F., Banchuk O. A. The forms and methods of administrative control in the conditions of decentralization of executive power

The publication is devoted to the analysis of modern forms and methods of the state control in the system of executive power institutions and to their legal foundations under conditions of the power decentralization. The issues of legal regulation of the forms and methods under current conditions, their interrelation and interdependence are researched in the publication. It is claimed diversity of their existence substantiates need in their classification.

Key words: forms of state control, methods of state control, expertise as a form of control, decentralization of power, types of the control methods.

Питання контролю в системі виконавчої влади та форми і методи його здійснення завжди було предметом уваги теоретиків і практиків у галузі адміністративного права та державного управління. Тому важливі процеси, що відбуваються в нашій державі і суспільстві в усіх сферах його життя, і, зокрема, запровадження нових технологій і підходів до розв'язання проблем державного управління, процеси децентралізації повноважень у системі публічного управління спонукають до подальших досліджень змін форм і методів контролю в сучасній системі виконавчої влади, що відбуваються під впливом реформацийних процесів у системі державного управління в умовах децентралізації влади. Система зовнішнього і внутрішнього контролю, його форми і методи знаходяться в певній залежності від співвідношення централізації і децентралізації влади та стану цих процесів у конкретних галузях управління.

Як свідчить практика, здійснення контролю у сфері виконавчої влади відзначається значною різноманітністю застосування форм і методів його залежно від сфери контролю, завдань, повноважень суб'єкта, що здійснює контроль, та мети проведення контрольних дій. Зазначені чинники і визначають вибір тієї чи іншої форми і методу контролю.

Отже, можна зауважити, що форми і методи контролю в системі виконавчої влади є змінними залежно від цілої низки чинників, що впливають із мети і завдань контролю, а також стану і завдань системи державного управління.

Вибір форм державного контролю у багатьох випадках має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Це насамперед політичні та економічні умови розвитку держави, становлення державності, слідування принципам демократії, структурна перебудова органів державної влади, рівноправність розвитку різних форм власності.

Складні процеси побудови правової держави, перебудова економіки, зміна форм власності, формування ринкових відносин диктують виваженість у застосуванні тієї чи іншої форми державного контролю та потреб у пошуку таких форм, які б не були пов'язані з прямим втручанням держави у внутрішню оперативну управлінську діяльність суб'єктів і водночас забезпечували контрольованість процесів і ситуацій.

Важливу роль у виборі форм державного контролю відіграють технічні та інформаційні засоби, які забезпечують діяльність контролюючих органів.

Поряд з тим існування різних форм державного контролю, як і можливість їх вибору, ще не означає, що суб'єкт контролю повністю самостійний у використанні їх на свій власний розсуд. Вибір форми контролю контролюючим суб'єктом відбувається у межах, що окреслені повноваженнями контролюючого органу або посадової особи і не може виходити за межі цих повноважень, або прямо передбачений у правовій нормі. В основному відповідні форми державного контролю органу чи посадової особи, яка його здійснює, прямо або опосередковано передбачені правовими актами, що регламентують діяльність контролюючого суб'єкта.

Отже, контролюючий суб'єкт застосовує у своїй діяльності переважно такі форми контролю, які закріплені у нормативних актах, оптимально відповідають вирішенню поставлених перед ним завдань та здійснюються в межах його повноважень.

Але і в цій визначеності існує широкий діапазон вільного вибору суб'єктом державного контролю саме тієї форми, яка є найбільш оптимальною для даної ситуації. Тобто йдеться про право вибору у відповідних межах. Тому на практиці спостерігається застосування форм державного контролю, які прямо передбачені у відповідних нормативних актах, а також такі, які не заборонені і можуть використовуватися органами при виконанні контрольної функції. Державний контроль, що здійснюється у формах, передбачених законодавством, майже завжди має юридичні наслідки, тоді як вільне використання форм державного контролю в межах дозволеного безпосередніх юридичних наслідків може і не викликати. Отримані таким чином дані можуть враховуватися органами виконавчої влади при коригуванні управлінської діяльності, прийнятті відповідних управлінських рішень, визначенні нових напрямів та стратегії впливу, тобто при динамічності і оперативності їх діяльності.

В адміністративно-правовій літературі відсутня загальновизнана класифікація форм державного контролю. У більшості випадків при їх розгляді класифікація проводиться залежно від суб'єкта контролю, сфери його повноважень, завдань, які поставлені перед контролюючим органом.

А оскільки форми і методи контролю мають тенденцію постійного розвитку, то виробити їх єдине визначення є практично неможливими. Щодо форм контролю можна виокремити представлення звітів, інспекції, аналіз і дослідження документів, інформації.

Найбільш поширеними у минулому, як і сьогодні, залишаються в системі органів виконавчої влади перевірки, звіти, інспектування та ревізії, які здійснюються за допомогою різних методів контролю. Вони мають свої особливості та різновиди, і наслідком таких форм і методів контролю є обов'язкове рішення, що його приймає орган державного контролю або інший державний орган за результатами проведених дій.

Така форма державного контролю, як перевірка має різні види. Виділяють комплексні, вибіркові та разові перевірки. Зміст комплексних перевірок полягає у розгляді всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкта в повному їх обсязі. Вибіркові перевірки застосовуються як при аналізі окремих сторін діяльності об'єкта, так і при перевірці діяльності системи об'єктів з конкретно виділеного питання. Разові перевірки проводяться за заявами чи дорученнями відповідних органів чи громадян і можуть застосовуватися для з'ясування як окремого питання їх діяльності, так і діяльності в цілому. При цьому спостерігається застосування і різних методів контролю. Так, у сфері виконавчої влади здійснюється перевірка відповідності актів адміністрації чинному законодавству.

Застосування таких форм державного контролю, як ревізії та перевірки є характерним переважно для спеціальних органів державного контролю, для яких контроль є основним видом діяльності, які здійснюють свою діяльність у фінансово-кредитній, податковій сферах, захисті довкілля тощо.

Залежно від того, на якому етапі діяльності підконтрольного об'єкта проводиться контроль, він може мати попередній, поточний характер та контроль результату.

При попередньому контролі відбувається перевірка адміністративних актів чинному законодавству, реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю. Мета застосування такої форми контролю по-

лягає у попередній перевірці законності існування та діяльності відповідного суб'єкта. Так, Міністерство юстиції України здійснює експертизу та реєстрацію усіх нормативних актів, які видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Це є формою попереднього контролю, мета якого полягає у визначенні відповідності даних актів чинному законодавству. Крім того, такий попередній контроль спрямований на захист конституційних прав і свобод громадян, що не можуть бути обмежені чи порушені жодними відомчими актами.

До попередньої форми контролю може бути віднесена і реєстрація установчих документів суб'єктів господарювання органами державної адміністрації, реєстрація в Міністерстві юстиції України політичних партій та інших громадських організацій. Якщо у першому випадку попередньому контролю підлягають переважно формальні фактори, то в іншому поряд з ними вивчається питання спрямування діяльності таких громадських організацій.

Загалом можна зауважити, що при попередній формі контролю він стосується чітко визначених законодавством питань, що належать переважно до зовнішніх факторів та формальних вимог. Сама ж сутність діяльності може бути виявлена при застосуванні таких форм контролю, як поточний контроль та контроль результатів. У свою чергу поточний контроль може проводитися періодично, в чітко визначені строки та без чіткої періодичності. При застосуванні таких поточних форм контролю можна прослідкувати як за самою сутністю діяльності, так і здійсненням її відповідно до законодавства.

Для таких спеціальних органів державного контролю, як державні інспекції, що здійснюють адміністративний нагляд, основними формами контролю є перевірки на місцях, огляди приміщень, устаткування, проведення контрольних аналізів, проб, участь у комісіях і та ін. Здійснення таких форм контролю передбачається у відповідних положеннях, що регулюють діяльність таких державних інспекцій.

З іншого боку, дедалі більшого поширення набуває «пасивний» контроль, який здійснюється у таких формах, як збір і аналіз інформації про стан справ за допомогою комп'ютерних технологій. Такий контроль не має на меті прямого впливу з боку держави, але його результати використовуються органами виконавчої влади для подальшого удосконалення правової регламентації суспільних відносин, прийняття управлінських рішень чи іншого впливу на стан справ у відповідній сфері суспільних відносин.

Але і за цих умов здійснюється поєднання різних форм і методів контролю для представлення повної інформації про стан справ, виявлення зв'язків і впливу інших явищ. Так, спеціальні органи державного контролю визнаються суб'єктами адміністративно-правових відносин і мають прямий зв'язок з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами та організаціями. Для реалізації контрольної функції вони переважно наділені правом отримувати від цих органів матеріали (документи, дані), необхідні для їх вивчення та аналізу. Формою контролю в даному випадку буде перевірка із зіставленням на відповідність, аналіз цих матеріалів. Але такі форми контролю не завжди є ефективними, бо вони не розкривають суті діяльності, зв'язків з іншими явищами, що впливають безпосередньо на об'єкт контролю. Тому такі форми контролю доповнюються безпосереднім оглядом на місці та застосуван-

ням інших, більш конкретних форм контролю, що дають можливість робити обґрунтовані висновки за їх результатами.

Контролювати – це не лише перевіряти, наглядати, ревізувати, а й знати, володіти інформацією та впливати на розвиток певних ситуацій. Для цього треба широко використовувати такі форми контролю, як постійний аналіз стану справ у важливих сферах суспільного життя, експертиза та аналіз інформації, що надходить з різних джерел.

Особливість таких форм контролю полягає в тому, що вони не супроводжуються прийняттям якихось конкретних рішень. За їх результатами готуються пропозиції, робляться висновки та рекомендації, що не мають обов'язкового характеру. Вони дозволяють реально оцінити ситуацію, виробити захисні заходи управлінського впливу, що будуть адекватні ситуації та відповідатимуть завданням подальшого розвитку суспільних відносин.

Використання різноманітних форм контролю допомагає органу виконавчої влади своєчасно застосовувати як економічні, так і адміністративні важелі впливу, раціонально їх поєднуючи. Використання відомих форм контролю збагачується новим змістом і характеризується звуженням сфери, обсягу, конкретизації діяльності, що контролюється. Кожна форма контролю в багатогранних суспільних відносинах займає своє місце і переважні сфери застосування. Зміни, що відбулися у самому підході до контролю, механізму його здійснення, справляють вплив і на форми контролю.

Аналіз форм державного контролю, які застосовуються державними органами, дає підстави стверджувати різноманітність і широке поєднання їх використання. У цьому проявляється комплексний підхід до використання різноманітних форм державного контролю та ефективність їх застосування при здійсненні контрольної функції. Використання науково-технічних досягнень, зокрема електронно-обчислювальної техніки, дає змогу органам державного контролю широко поєднувати різноманітні форми контролю, моделюючи ситуації та відшукуючи ефективні шляхи розв'язання проблем. Дієвість державного контролю великою мірою залежить не лише від різноманітності застосовуваних форм контролю, а й ефективного поєднання взаємозв'язку між ними.

Форми контролю спеціальних органів державного контролю повинні мати юридичне закріплення в нормативно-правових актах, а також визначений процесуальний порядок здійснення, тоді як органи загальної компетенції при здійсненні контрольної функції не мають таких чітких правил.

Водночас при застосуванні тих чи інших форм контролю мають місце і певні проблеми.

Так, серед основних проблемних аспектів проведення інспекційних заходів необхідно визначити:

- відсутність єдиного і якісного правового регулювання перевірок;
- поширеність особистих контактів осіб з інспекторами;
- спрямованість діяльності інспекційних органів на безумовне виявлення порушень.

Потреба єдиного і якісного правового регулювання перевірок не була вирішена ухваленням законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. № 877-V (зі змінами від 03 листопада 2016 р. щодо лібералізації системи державного наг-

ляду (контролю) у сфері господарської діяльності) та «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23 лютого 2012 р. № 4448-VI.

Існує проблема застосування правил проведення перевірок для всіх сфер управлінської діяльності. Адже загальний Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не поширюється на здійснення контролю у семи сферах – валютній, митній, бюджетній, банківській, захисту економічної конкуренції, телебачення і радіомовлення. А діяльність ще семи інспекційних органів (фіскальної служби, архітектурно-будівельної інспекції, служби праці і та ін.) лише частково регулюється зазначеним Законом.

Наприклад, для сфери контролю за якістю кормів існує окреме правове регулювання у вигляді Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII.

Описане вище означає існування сфер, де передбачені різні правила для початку перевірок, перелік прав осіб і умови їх обмеження, строки перевірок, завершення перевірок, усунення виявлених порушень і притягнення осіб до відповідальності.

Поширеність особистих контактів осіб з перевіряльниками означає можливість створення об'єктивних або суб'єктивних перешкод у здійсненні підприємницької діяльності – внаслідок вилучення необхідної документації або опечатування складів та приміщень, а отже, у необхідності сприяти контролю-рам тощо.

Ці недоліки можуть усуватися або зменшуватися, коли перевірка здійснюватиметься на підставі отриманих від фізичних та юридичних осіб звітів чи іншої інформації. За таких умов інспекційна діяльність органів державної влади може «знеособлюватися».

Характерним прикладом реалізації цього принципу є механізми притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху і правил паркування, передбачені законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII. Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачені цими законами, дозволяють поліції і інспекторам з питань паркування накладати адміністративні штрафи на володільців транспортних засобів за порушення, зафіксовані за допомогою працюючих в автоматичному режимі технічних засобів фотозйомки чи відеозапису. Тому для здійснення ефективного контролю на автошляхах та на вулицях міст особистий контакт водія із поліцейським чи інспектором з питань паркування в багатьох випадках не буде потрібен. Однак на сьогодні залишається проблемою забезпечення достатньої кількості технічних засобів фіксації таких порушень.

Вважаємо, законодавцю бажано суттєво розширювати способи «знеособлення» діяльності з перевірок. Суть пропозиції полягає в тому, щоб надати

право проведення перевірок «на місці» (на об'єкті) інспекційним органам, які можуть виконувати свої повноваження на підставі письмових відомостей – тільки у виняткових випадках.

Потрібно також одночасно обмежити кількість як планових, так і позапланових перевірок, що проводяться протягом певного строку (одного, двох, трьох років). Ці випадки можуть бути подібними до тих, що встановлені, наприклад, ст. 6 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» як вичерпні для проведення позапланових перевірок. Наприклад:

- виявлення недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності;
- перевірка виконання особою приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення виявлених порушень;
- звернення інших осіб про вчинення порушення;
- неподання у встановлений термін документів обов'язкової звітності без поважних причин.

Основна відмінність запропонованих змін від чинного правового регулювання полягає у проведенні перевірок відповідними інспекціями не протягом певного терміну і відповідно до встановлених річних планів, а тільки при існуванні підозри адміністративного органу у вчиненні особою порушення.

Іншим механізмом «знеособлення» може стати запровадження перевірок на підставі копій необхідних бухгалтерських, фінансових, товарно-супровідних документів та копій інших матеріалів, які є необхідним елементом для здійснення певної діяльності. Однак ця пропозиція не є слушною для перевірок великих підприємств або діяльності, яка вимагає оформлення значної кількості письмових документів: ефективніше буде провести інспекційні заходи на місці, ніж витратити час і ресурси на копіювання необхідних матеріалів, їх доставлення і зберігання у інспекційному органі.

Спрямованість діяльності інспекційних органів на безумовне виявлення порушень засновується на доволі поширеній практиці встановлення неофіційних «планів» перевірок, виявлених порушень і стягнутих штрафів. Виконання таких планів стає головним критерієм ефективності діяльності конкретних службовців, що змушує їх вимагати сплати найбільших штрафів.

У цій ситуації на перше місце виходить не попередження протиправної поведінки, а завдання щодо збору штрафів. У такий спосіб інспекційні органи стають зацікавленими у більшій кількості вчинених порушень, а не у зменшенні їх поширеності.

До такої поведінки представників адміністративних органів змушують також правила бюджетного законодавства. У Державному бюджеті країни кожного року плануються доходи від сплати різноманітних штрафів і санкцій. Така державна політика провокує органи до «виявлення» однакової (або ж постійно зростаючої) кількості порушень і стягнення не меншого розміру штрафів. В іншому випадку страждатиме матеріальне забезпечення відповідного органу.

Розміри коштів, перераховані до Державного бюджету за відповідними кодами класифікації, як правило, залишаються з року в рік стабільними і мають стійку тенденцію до незначного збільшення. Проміжний висновок свідчить

про неефективність або ж повну відсутність профілактичної роботи органів влади щодо зменшення кількості правопорушень.

Така спрямованість діяльності інспекційних органів не передбачає запровадження системи заходів попередження правопорушень, зокрема, шляхом роз'яснення, консультування осіб, які здійснюють певні види діяльності.

На зміну ситуації спрямовані положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Частина сьома ст. 7 Закону передбачає два варіанти завершення перевірки:

- у випадку виявлення порушень, які є підставою для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг – звернення органу контролю з позовом до суду;

- у випадку необхідності вжиття інших заходів реагування – складання припису, розпорядження, іншого розпорядчого документа про усунення порушень.

Однак розпорядження, на відміну від припису і розпорядчого документа, передбачає одночасну можливість стягнення певного штрафу. Закон не встановлює чіткі підстави для прийняття того чи іншого рішення (припису або розпорядження). Тобто представник інспекції має можливості для неправомірного вибору підсумкового документа, яким завершується перевірка.

Розв'язання проблеми, на нашу думку, може слугувати зміна способу завершення відповідної перевірки, інспекції. У випадку виявлення певних порушень (які не є підставою для зупинення виробництва) інспектор повинен мати лише одну можливість – встановити строки для виправлення порушень, які не створюють реальної небезпеки для осіб чи суспільства. І накладення штрафу стане можливим лише за умови невиконання припису, розпорядження про усунення порушення.

Однією із форм державного контролю, що набуває дедалі більшого значення, є експертиза. У різноманітних джерелах визначення терміна «експертиза» має деякі відмінності, проте, як зазначається в літературі, «практично відсутня відмінність у встановленні аналітичної складової змісту відповідного поняття»¹. В Юридичній енциклопедії експертиза – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу предмета, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності².

Визначення форм і методів державного контролю має на сучасному етапі не лише суто науково-методологічне, а й практичне значення. Воно спрямоване на дослідження як самих форм і методів, їх різноманітності застосування різними суб'єктами державного контролю, так і визначення їх ролі у подальшому удосконаленні здійснення державного контролю, різноманітності його виявлення на сучасному етапі.

При дослідженні методів контролю слід урахувати, що державний контроль у сфері виконавчої влади – це контроль за діяльністю органів, посадових осіб цих органів за відповідністю їх дій визначеному напрямку чи прийнятому рішенню та вплив на їх поведінку. Основне завдання його зводиться головним чином до того, щоб, отримавши інформацію про цю діяльність, зіставити її з поставленими завданнями та прийнятими рішеннями або відповідністю чинному законодавству і при виявленні невідповідності чи порушень застосувати заходи впливу.

Призначення методів контролю полягає в активізації діяльності підконтрольних суб'єктів, забезпечення її результативності за допомогою застосування різних способів та прийомів. У такому аспекті вони діють як способи здійснення функцій контролю і його органів, в іншому – вони виступають засобом забезпечення реалізації цих функцій. Другий аспект свідчить про те, що в методи контролю закладені певні можливості примусового впливу на поведінку людей, застосування різних видів санкцій у випадку невиконання зазначених дій. У реальній дійсності методи контролю не мають такого чіткого розмежування і діють як єдине ціле в комплексі, а тому подібне виділення таких аспектів умовне.

При визначенні суті і змісту методів державного контролю не слід залишати поза увагою їх діалектичний зв'язок із державно-владними відносинами. Методи контролю як елементи механізму державного контролю використовуються не інакше як через і в процесі державно-владних відносин. Їх зв'язок дає підстави зробити висновки про зумовленість методів контролю відповідним типом, видом й характером відносин, що виникають між суб'єктом контролю і його об'єктом. Методи показують як, яким чином державний контроль здійснюється різними органами, у різних сферах і при цьому виконує поставлені завдання. Отже, йдеться про вибір певного шляху досягнення цілі, який буде нею і визначатися.

У переважній більшості при дослідженні методів державного контролю вказується на можливості виділення загальних та спеціальних (специфічних) методів. Серед загальних методів контролю виділяють методи переконання та примусу, а також методи координації, колегіальності, одноосібності тощо. До спеціальних методів контролю належать прийоми, що їх застосовують контролюючі органи, такі як заслуховування інформації, ознайомлення з фактичним станом справ на місці, інвентаризація, участь у процесі прийняття об'єктів до експлуатації, аналіз та зіставлення інформації з фактичним станом.

Серед різноманітності методів контролю слід виділити тематичні перевірки, рейди, опрацювання матеріалів засобів масової інформації, контрольно-інформаційні матеріали, предметні доповіді тощо. У результаті перевірок, зборів, аналізу контрольної інформації приймаються різні заходи. Найчастіше за результатами контрольної діяльності приймаються рішення, їх корисність вимірюється новизною пропонувананих заходів.

При аналізі методів державного контролю за якістю продукції виділяють органолептичний і лабораторний методи. При цьому зазначається, що недолік органолептичного методу перевірки якості продукції дотику полягає у значній мірі суб'єктивізму, відсутності цифрових показників. Лабораторний метод складний і вимагає спеціальної підготовки, та при його застосуванні маємо професійний і поглиблений результат проведення контролю. Крім того використовують і соціологічний метод, за яким на основі збору відповідної інформації шляхом усного опитування чи анкетування отримують відповіді про якість продукції³. Хоча соціологічний метод завжди має враховувати присутність суб'єктивізму в отриманій інформації.

Органи, що здійснюють загальний контроль, переважно застосовують інформаційно-аналітичні методи для виявлення ситуації, тому і методи, які застосовуються, зводяться до прийомів отримання інформації, різних статистич-

них даних, узагальнених матеріалів, що засвідчують стан об'єкта, аналіз їх та взаємозв'язок з іншими фактами і подіями, ситуацій, що можуть вплинути на кінцевий результат виконання рішення. Тому більшу перевагу мають застосування таких методів здійснення контрольних дій, як статистичні, соціологічні, інформаційно-аналітичні, безпосереднього огляду.

Так, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації при здійсненні контрольної функції використовують такі методи, як інформаційний аналіз, документальне підтвердження виконання завдань та відповідність їх прийнятим управлінським рішенням, статистичні дані тощо. Це методи, що не потребують якихось складних дій, а лише загально прийнятих заходів, що засвідчують відповідність та законність виконання управлінських рішень.

Державні органи, що здійснюють загальний контроль, в основному використовують такі методи, як заслуховування звітів, доповідей посадових осіб, ознайомлення з фактичним станом справ чи документальними матеріалами, додатковими поясненнями та відповідями на запитання. Відомості, що отримані на підставі таких методів контролю, беруться до уваги, якщо вони вичерпні та обґрунтовані і не вимагають втручання відповідного державного органу. В разі, коли надана інформація, її аналітичний чи фактичний характер викликає сумнів чи є недостатньою, приймається рішення про додаткові заходи контролю та проведення його відповідними структурами. Такі методи застосовуються в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів.

Спеціальний контроль має більш глибокий і цілеспрямований характер, а отже, і органи, що його здійснюють, мають використовувати спеціальні методи, які б давали можливість виявити усі аспекти контрольованих відносин.

За таких обставин перевага буде за методами документального аналізу, різними видами експертиз, лабораторними даними тощо.

До методів, що їх використовують суб'єкти контролю у своїй практичній діяльності, можна віднести соціологічні, статистичні, документальні, інформаційно-аналітичні⁴. Кожен з цих комплексів має великий набір можливих засобів, використовуючи які, суб'єкт контролю може виконувати контрольну функцію.

Органи спеціального контролю здійснюють більш глибокий і детальний контроль, і тому методи їх мають більш цільовий та конкретний характер. Це переважно органи, для яких контроль є основною функцією, державні контрольні служби, державні контрольні інспекції.

Що стосується методів, якими користуються спеціальні органи державного контролю, то їх застосування має відповідний правовий супровід. Орган контролю (посадова особа) приймає рішення про проведення контрольних дій за допомогою заходів, що відповідають завданням проведення такого виду контролю. Така правова підстава, як рішення про проведення контролю є підставою для початку контролюючих дій.

Орган контролю проводить передбачені законодавством дії, куди входять підготовка та визначення методів контролю. До них належать аналіз необхідних документів і матеріалів, зіставлення завдання з отриманим результатом, оцінка результату тощо.

Контроль, що має попередній і поточний характер, може і не мати чіткого правового опосередкування. Він проводиться керівником органу управління чи

іншою посадовою особою в межах їх повноважень шляхом ознайомлення зі звітами, доповідями, поясненнями.

Специфічні методи контролю застосовують органи митної служби, податкові органи, державні інспекції по нагляду, які створюються та діють у чітко окреслених межах та визначених сферах.

Із застосуванням сучасних технологій методи контролю набувають дедалі більшої різноманітності та активно використовуються різними суб'єктами державного контролю. Цьому сприяють удосконалення правової бази контролю, творчий підхід працівників контролюючих органів, використання можливостей науки і техніки, особливо електронно-обчислюваної техніки, у діяльності контролюючих органів.

Якщо за допомогою одних методів контролю отримується інформація про стан підконтрольного об'єкта, оцінка його діяльності, то за допомогою інших — забезпечується ефективна реалізація контрольної функції державних органів.

Аналіз ситуації в певній сфері чи галузі, проведений у ході контролю, вивчення інформації про стан справ, ознайомлення з фактичними та документальними даними дає можливість виробити рекомендації щодо застосування методів підтримки, стримування, дозволу, що мають економічний характер і відповідний вираз.

Адміністративні методи контролю мають переважно застосування органами державного контролю при забезпеченні реалізації їх контрольної функції, хоча в деяких випадках вони застосовуються і органами загальної компетенції при здійсненні функції контролю. Заходи забезпечення реалізації контрольної діяльності мають втілення у кваліфікованому роз'ясненні як потрібно діяти (такі методи широко застосовують податкова служба, антимонопольний комітет), які можливі наслідки протиправної поведінки або невиконання існуючих правил чи прийнятих рішень.

Широкі застосування мають такі методи, як рекомендації, заохочення, дозвіл на виконання певних дій, можливо шляхом видачі ліцензії або і прямою підтримкою.

У практику контролю дедалі ширше входять математичні, статистичні методи, методи системного і функціонального аналізу, прогнозування тощо. Застосування нових методів контролю сприяє значному підвищенню результативності контрольної функції, ефективності її виконання. Водночас нові методи контролю потребують значної підготовчої роботи в органах, що їх застосовують, і відповідної кваліфікації кадрів. Застосування різноманітних методів контролю відбувається за умови використання достатньої інформації про сферу, галузь чи об'єкт, які контролюються, та уміння і готовності контролюючих органів застосовувати такі методи контролю, які найбільш повно дадуть можливість отримати уявлення про стан підконтрольного суб'єкта та діяльність його у межах існуючих приписів.

Зміст і застосування методів державного контролю в переважній більшості регулюється юридичними нормами, а вибір методів контролю визначається повноваженнями та завданнями контролюючого органу. Методи державного контролю можна розглядати як способи та прийоми безпосереднього здійснення державного контролю як однієї з функцій управлінської діяльності, і залежно від виду контролю, його характеру, глибини та суб'єкта контролю, матимемо

велику їх різноманітність з огляду на демократичність процесів у державі, нові технології та багатьох інших чинників. Методи, що забезпечують реалізацію функцій органів державного контролю залежно від характеру впливу на об'єкти контролю, можна класифікувати на методи примусу та переконання, а також економічні та адміністративні, або ж віднести їх до прямих чи непрямих, і тоді ми наблизимо їх до власне методів державного управління. Але таке пряме їх ототожнення неможливе, бо, хоча контроль і є елементом управління, все ж він має притаманні йому особливості, які мають прояв і у методах здійснення контролю та методах реалізації результатів контролю.

Кожен із зазначених методів і форм контролю дає уявлення лише про одну із сторін здійснення контрольної діяльності. У комплексі їх застосування спрямоване на ефективність та якість здійснення контролю, а водночас і реалізацію контрольних повноважень, зумовлених компетенцією суб'єктів контролю в умовах децентралізації виконавчої влади. Подальші дослідження дають підстави розкрити можливості застосування різноманітних форм і методів контролю та удосконалення їх правового супроводу, що має знайти місце у відповідному законодавчому акті.

1. *Витвіцький С.С.* Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні : теорія і практика. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2015. С. 225. 2. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 2. С. 333. 3. *Опрышко В.Ф.* Правовые основы государственного управления качеством продукции. Киев, 1989. С. 139. 4. *Калюжный Р.А.* Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. Киев, 1990. 160 с.

References

1. Vitvitsky S. S. Kontrol diyalnosti publichnoyi administratsiyi v Ukrayini: teoriya i praktyka. Dnipropetrovsk: «Lira LTD», 2015. S. 225. 2. Yurydychna entsyklopediya : v 6 t. / redkol. : Y.S. Shemshuchenko ta in. Kyiv : Vyd-vo «Ukrayinska entsyklopediya» im. M.P. Bazhana, 1999. T. 2. S. 333. 3. Opryshko V. F. Pravovye osnovy hosudarstvennoho upravlenyya kachestvom produktsyy. Kiev, 1989. S. 139. 4. Kalyuzhnyy R. A. Nauchno-tekhnychesky proghress v deyalnosti pravookhranytelnykh orhanov. Kiev, 1990. 160 s.

Andriiko O. F., Banchuk O. A. The forms and methods of administrative control in the conditions of decentralization of executive power

The publication is devoted to the analysis of modern forms and methods of the state control in the system of executive power institutions and to their legal foundations under conditions of the power decentralization. The issues of legal regulation of the forms and methods under current conditions, their interrelation and interdependence are researched in the publication. It is claimed diversity of their existence substantiates need in their classification.

The publication identifies such main problems of administrative control implementation:

- lack of general and high quality legal regulation of inspections;
- prevalence of personal contacts with inspectors;
- direction the activity of inspection bodies to detect the violations in every case.

There are a large number of areas where are different rules for the start of inspections are identified, a list of persons' rights and the conditions for their limitation, the terms of inspections, the completion of inspections, the elimination of violations and the prosecution of persons.

The prevalence of personal contacts between persons and inspectors means the possibility

of creating objective or subjective obstacles for the conduction of entrepreneurial activity – as a result of the removal of the necessary documentation or closing of warehouses and premises, and the need to provide assistance to the inspectors, etc.

The publication suggests to legislators to significantly expand the methods of “depersonalization” of inspections. The meaning of this proposal is to give the right to carry out on-site inspections to inspection bodies that can implement their powers on the basis of written information – only in exceptional cases. It is also proposed to limit the number of both scheduled and unscheduled inspections conducted over a specified period (one, two or three years).

The direction of the activities of inspection bodies to detect the violations in every case is based on the common practice of establishing unofficial “plans” of inspections, detected violations and fines. In this situation it is not the prevention of unlawful behavior which is the priority, but the task of collecting fines. In this way, inspection bodies become interested in more violations, rather than in their reducing.

Comprehensive implementation of various methods is directed at the efficiency and quality of control, and at the same time, the realization of control powers, which are determined by the competence of the subjects of control in the conditions of decentralization of executive power.

Key words: forms of state control, methods of state control, expertise as a form of control, decentralization of power, types of the control methods.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-277-289

УДК 342.9

В.П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ АДМІНПОСЛУГ

У статті розглядаються питання використання механізму співробітництва територіальних громад на прикладі сфери адміністративних послуг. В умовах децентралізаційної реформи в Україні органами місцевого самоврядування здійснюється все більше повноважень. Водночас, при використанні цього нового для нашої держави механізму є багато відкритих та дискусійних питань, що потребують уваги юридичної науки та мають значну цінність для практики, починаючи від аналізу поточних можливостей використання міжмуніципального співробітництва для створення центрів надання адміністративних послуг та суто практичних відповідей на питання тлумачення категорій «органи управління», «установа», і закінчуючи окремими пропозиціями щодо удосконалення законодавства. Серед іншого, пропонується розглянути питання про запровадження державного контролю за дотриманням законності при виборі належних форм співробітництва та дотримання процедури укладання договорів.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво; співробітництво територіальних громад, адміністративні послуги, децентралізація; контроль.

Тимощук В.П. Повышение эффективности и законности межмуниципального сотрудничества в сфере административных услуг