ПЛАН

1. Поняття та особливості контрольно-наглядового провадження.
2. Принципи контрольно-наглядового провадження.
3. Суб’єкти контрольно-наглядового провадження.
4. Стадії контрольно-наглядового провадження.

ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Поняття та особливості контрольно-наглядового провадження

**Контро**ль — це основний спосіб забезпечення правової дисципліни у державному управлінні. Його сутність, значення та особливості певним чином порівнюються із іншим способом забезпечення дисципліни та законності — наглядом, визначенням різних за видами та обсягом контрольних чи наглядових повноважень суб’єктів державного управління.

Законодавство не містить визначення понять «контроль», «державний контроль», «контроль у державному управлінні», а головне — перелік органів контролю чи нагляду, координаційного для них органу.

**Дефініція контроль визначається** — як *перевірка* відповідності контрольованого об’єкта встановленим вимогам, складова частина управління економічними об’єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об’єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами і угодами.

**Реалізація контрольної** функції в державі покладається на систему відповідних органів, які отримали назву «контрольно-наглядові». Важливою ланкою контрольно-наглядових органів держави є державні інспекції (адміністрації).

*Державні служби (інспекції, адміністрації)* — санітарні, податкові, протипожежні тощо — це спеціальні державні органи, покликані здійснювати функції контролю і нагляду за дотриманням підприємствами, організаціями, установами, посадовими особами і громадянами окремих установлених відповідними правовими актами правил: санітарних, податкових, протипожежних, ветеринарних тощо.

**Завдання, функц**ії та повноваження із загального контролю виконують усі без винятку органи законодавчої, виконавчої та судової влади, що знайшло відповідне втілення у таких назвах, як «парламентський контроль», «контроль органів виконавчої влади» та «судовий контроль». Це стосується і органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян, які як колективні суб’єкти (зі статусом юридичної особи або без такого статусу) здійснюють контроль у довірених їм сферах (відповідно, самоврядний та громадський контроль). Контрольними повноваженнями наділено керівників та начальників усіх рівнів та усіх без винятку органів (підрозділів, служб), що охоплюється назвою «відомчий контроль» (внутрішньо-апаратний контроль, внутрішньо-організаційний контроль тощо).

Контрольно-наглядові органи хоча і утворюються тими або іншими вищими органами держави (парламентом, президентом та ін.), проте у системі державного апарату посідають окреме місце, маючи власну чітко визначену компетенцію, вони відіграють відносно самостійну роль у державі та суспільстві

Контроль не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією інституцією або лише з одним напрямом здійснення влади, оскільки він має суцільне значення щодо інституцій та напрямів здійснення будь-якої влади, маючи в цьому розумінні певні інтегруючі, об’єднуючі риси.

Здійснюючи контрольну функцію, держава є об’єктом контролю з боку громадян та інших осіб, які проживають на її території. Такий контроль отримав назву «громадського контролю».

**Україна має** достатньо розгалужену систему контролю. Його здійснюють державні

– органи загальної компетенції — надвідомчий контроль,

­вищі за підпорядкованістю органи відомчої компетенції — відомчий контроль,

­ спеціалізовані контролюючі органи міжвідомчої компетенції, створені для здійснення суто контрольних повноважень за предметною спрямованістю — міжвідомчий контроль.

При цьому Не можна говорити, що система контролю в державному управлінні працює чітко..

Для з’ясування сутності контролю у публічному управлінні необхідною є характеристика чинного законодавства, в НПА якого використовується категорія «контроль». У Законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

– *державний нагляд (контроль)* визначено як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У Законі «Про акціонерні товариства» *контроль* визначено як

– «вирішальний вплив або можливість здійснення вирішального впливу на господарську діяльність суб’єкта господарювання, що здійснюється, зокрема, шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною частиною, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування та ухвалення рішення органами управління суб’єкта господарювання, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов’язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб’єкта господарювання».

У Митному кодексі України поняття *митного контролю* сформульовано як

– «сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм МКУ, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку».

У Законі України «Про прикордонний контроль» *його* визначено як

– «державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який містить у собі комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів». Метою такого контролю є протидія незаконному переміщенню через державний кордон. *Контрольні органи і служби* у цьому законі визначено як «державні органи і служби, що здійснюють санітарний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей, інші передбачені законом види державного контролю при перетинанні державного кордону».

Незважаючи на те, що у Законі «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*» та інших законодавчих актах контроль та нагляд вживаються як синоніми, проте ці категорії не тотожні одна одній, а поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» більш властиве для характеристики сутності саме нагляду, а не контролю, оскільки йдеться лише про виявлення порушень вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління тощо, що є сутністю саме контролю.

Інший приклад наглядно засвідчує те, що всупереч назві законодавчого акта — Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» — законодавець визначає нагляд як систему тимчасових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб.

**Контрольні дії таких** органів, як пожежна інспекція, санітарна служба, та деяких інших законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об’єкта і притягують правопорушників до юридичної відповідальності.

Контроль — явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль можна охарактеризувати як гарантію, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінську функцію, умову ефективної діяльності тощо.

**В управлінні** публічному під к***онтролем*** розуміють:

1. функцію, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, поставленим перед ним;
2. діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб’єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об’єкта.

Характерними *особливостями* контролю у публічному управлінні є, що такий контроль:

1. є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань, він є однією з найважливіших гарантій ухвалення правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання;
2. здійснюється як державними, так і недержавними суб’єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками), передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб’єктів контролю;
3. передбачає втручання суб’єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об’єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акту управління чи відсторонення його від виконання службових обов’язків;
4. поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб’єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб’єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об’єкти контролю в державному управлінні; відповідно, його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб’єктів, які не мають статусу юридичної особи;
5. регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами;
6. є організаційною (неправовою) формою публічного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для подальшого здійснення його суб’єктами дій юридичного характеру;
7. здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка;
8. присутній на всіх стадіях управлінського процесу;
9. здійснюється повсякденно й безперервно;
10. **виконує 4 основні функції**:

* пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об’єкта встановленим правилам;
* профілактичну, яка дає змогу попередити порушення встановлених вимог і заданих параметрів діяльності підконтрольного об’єкта;
* методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об’єкту;
* примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об’єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності та відновленні порушених прав;

1. дає змогу не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об’єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об’єкту, що має бути пріоритетним під час контрольної діяльності;
2. є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію, тощо, які слід розглядати як його окремі методи.

Беручи до уваги зазначені особливості ***контролю в публічному управлінні****,* його визначають як функцію держави й усіх без винятку суб’єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об’єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб’єкт контролю наділяється правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об’єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов’язків, скасування або припинення дії його рішення та притягнення останнього до відповідальності.

2. Принципи контрольно-наглядового провадження

Принципи контрольно-наглядового провадження — визначаються як першооснови, основні ідеї, вихідні пункти, передумови, вимоги і правила, кожне з яких лише доповнює їх сутність, підсилює їх значення як регуляторів контролю. На відміну від мети та завдань контролю, його принципи у нормативно-правових актах визначено більш послідовно. У ст. 3 Закону «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*» до принципів такого виду контролю віднесено:

* пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров’я людини, функціонування та розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами й цілями у сфері господарської діяльності;
* підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
* рівність прав і законних інтересів усіх суб’єктів господарювання;
* гарантування прав суб’єкту господарювання;
* об’єктивність та неупередженість здійснення державного нагляду (контролю);
* наявність підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю);
* відкритість, прозорість, плановість і системність державного нагляду (контролю);
* неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю);
* невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб’єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
* відповідальність органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб’єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;
* дотримання умов міжнародних договорів України;
* незалежність органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об’єднань громадян.

У ст. 4 Закону «Про прикордонний контроль» зазначено, що він здійснюється на засадах:

* законності;
* відкритості;
* забезпечення поваги до людської гідності та рівності осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, які є загально-правовими принципами;
* здійснення його виключно спеціально підготовленими з цією метою військовослужбовцями та працівниками Державної прикордонної служби України;
* вибірковість контрольних заходів на підставі оцінювання ризиків - це можна вважати вимогами, які висуваються до контролю, а отже, і його специфічними принципами.

Принципами

– *валютного контролю* є — пріоритет економічної доцільності в реалізації державної політики в сфері валютного регулювання і валютного контролю, єдність зовнішньої і внутрішньої валютної політики в Україні, забезпечення державою захисту прав резидентів і нерезидентів під час здійснення валютних операцій, рівності перед законом усіх суб’єктів права власності у сфері валютного регулювання, забезпечення контролю за валютними операціями, що здійснюються резидентами та нерезидентами на території України;

– *бюджетного контролю — є* об’єктивність, неупередженість та обґрунтованість, повнота охоплення всієї сукупності дій учасників бюджетного процесу під час здійснення бюджетного контролю і відображення виявлених фактів вчинення бюджетних правопорушень, єдність, що забезпечується завдяки єдиній правовій базі та єдиним стандартам у сфері здійснення бюджетного контролю, гласність, відповідальність;

*– парламентського контролю* — є народовладдя, законність і доцільність контролю, визнання парламентського контролю вищою формою контролю в державі, врахування конституційного положення про те, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, гласність контролю, відповідальність суб’єкту контролю перед державою та підконтрольними об’єктами за об’єктивність контролю, систематичність, плановість, дієвість, неупередженість та ефективність контролю, виключність суб’єктів контролю, визнання в процесі контролю пріоритету особистих прав і свобод людини та громадянина, відокремлення громадянського суспільства від держави.

Перелік принципів контролю визначено у Лімській декларації керівних принципів контролю 1977 року, ухваленій на ІХ Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), в якій до таких віднесено незалежність, об’єктивність, компетентність та гласність.

**Універсальні** принципи контролю:

* універсальність, що означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва;
* систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);
* безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах);
* реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);
* дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій та реагування на правопорушення);
* гласність (дає змогу, а в деяких випадках і стає обов’язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів або інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Більшість із принципів контролю, які визначають науковці, є за- гальноправовими або принципами державного управління. Такими є законність, верховенство права, гласність, професіоналізм, централізм, рівність, відповідальність тощо. Найбільш поширеним серед науковців є підхід, згідно з яким принципи контролю об’єднуються у дві групи:

1. загальні, які є похідними від загальноправових принципів та загальних принципів державного управління;
2. спеціальні, характерні лише для контрольно-наглядового провадження.

Принципи контролю є похідними і від принципів організації державного апарату, до яких науковці відносять:

* пріоритет прав і свобод людини;
* єдність і поділ влади;
* верховенство права;
* законність;
* ієрархічність;
* поєднання виборності та призначуваності;
* демократизм методів і стилю роботи;
* змінюваність;
* поєднання колегіальності та єдиноначальності;
* гласність і врахування громадської думки;
* професійна компетентність;
* економічність, програмування, науковість;
* право рівного доступу до державної служби тощо.

Що стосується спеціальних принципів контрольно-наглядового провадження, то більшість науковців виділяє такі:

* *нормативна урегульованість* - означає, що мета та завдання контролю, його принципи, суб’єкти контролю, об’єкти контролю, повноваження суб’єктів та об’єктів контролю, предмет контролю, форми та методи контролю, а також процедури його здійснення мають визначатися чинним законодавством;
* *принцип незалежності* контролю полягає у тому, що суб’єкти його здійснення мусять бути незалежними від керівних органів підконтрольного об’єкта, а також інших суб’єктів (наприклад конкурентів), зацікавлених у його результатах; цей принцип означає, що органи контролю можуть вирішувати покладені на них завдання лише тоді, коли вони є незалежними від підконтрольних суб’єктів і захищеними від стороннього впливу, що має забезпечуватися низкою юридичних гарантій, проте деякі види контролю, наприклад внутрішньовідомчий, таку залежність допускають;
* *оперативність (раптовість)* контролю полягає у якнайшвидшому реагуванні суб’єкта контролю на отриману інформацію про порушення дисципліни та законності підконтрольним об’єктом, оскільки неочікувана перевірка гарантує одержання об’єктивної інформації про реальний стан на підконтрольному об’єкті й заважає зацікавленим особам усунути чи приховати негативні явища безпосередньо перед проведенням контрольних заходів;
* *спеціалізація* контролю полягає у зосередженні контрольної діяльності на відносно вузьких напрямах чи окремих видах діяльності підконтрольного об’єкта, цей принципи тісно пов’язано із принципом розподілу повноважень між суб’єктами контролю;
* *об’єктивність* контролю полягає у тому, що під час його здійснення мають бути з’ясовані як негативні, так і позитивні аспекти, що належать до предмету перевірки, пом’якшуючі вину та обтяжуючі вину обставини; об’єктивність передбачає своєчасне, всебічне і повне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до чинного законодавства, заслуховування пояснень, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь тощо;
* *деполітизації та деідеологізації* означає те, що контроль не допускає функціонування режиму політичної доцільності, вибору об’єкта чи предмета контролю за політичною ознакою;
* *доцільність* контролю передбачає вибір із переліку можливих об’єктів контролю того, стосовно якого є більше підтверджених фактів щодо невідповідності його функціонування встановленим правилам;
* *комплексність* контролю полягає у тому, що під час його здійснення мають бути з’ясовані всі дані, що належать до предмету перевірки;
* *обізнаність* передбачає знання суб’єктом контролю мети та завдань контролю, особливостей організаційно-штатної структури підконтрольного об’єкта та багатьох інших важливих обставин;
* *неупередженість* контролю полягає у тому, що результати контролю визначаються в разі з’ясування всіх аспектів функціонування підконтрольного об’єкта і лише після його завершення., будь-які вказівки щодо перевірки того чи іншого об’єкта із заздалегідь відомим щодо нього негативним рішенням не допускаються; неупередженість досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах;
* *універсальність* контролю визначається тим, що об’єктами його перевірки та аналізу можуть бути будь-які особи, предмети, дії (бездіяльність), документи тощо, також можуть застосовуватись різні форми та методи контролю;
* *результативність* контролю полягає в адекватному реагуванні на виявлені недоліки, їх усуненні, наданні допомоги підконтрольному об’єкту, вжитті заходів щодо недопущення їх у майбутньому, а в разі виявлення позитивного результату - у заохоченні особи, поширенні такого досвіду;
* *офіційність* контролю передбачає вручення представнику підконтрольного об’єкта документів, що уповноважують суб’єкта на його перевірку;
* *принцип взаємодії* полягає у використанні можливостей усіх контролюючих суб’єктів під час проведення спільного контрольного заходу;
* *раціональність* розподілу контролюючих повноважень передбачає використання всіх можливостей контролюючого суб’єкта, щоб жоден із предметів контролю не залишився без уваги, а затрачені час та сили дали змогу отримати об’єктивні результати;
* під час *розподілу повноважень* ураховується спеціалізація суб’єктів контролю, їх стаж, навички та вміння; цей принцип дає змогу уникнути дублювання у роботі контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямі контролю;
* *відповідальність* контролюючого органу полягає у тому, що за невиконання вимог законодавства чи заподіяння неправомірними діями збитків підконтрольному об’єкту суб’єкт контролю його посадові особи несуть відповідальність згідно із законом; цей принцип є деталізацією конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Отже, ключовими властивостями принципів контрольно-наглядового провадження є такі.

1. Їх прямо чи опосередковано закріплено в нормативно-правових актах, що дає змогу розглядати їх як норми-принципи, порушення яких тягне за собою юридичну відповідальність, насамперед дисциплінарну.
2. Визначають природу, сутність і зміст контролю, його головне призначення.
3. Стосуються всіх напрямів діяльності контролюючих органів, визначають організаційно-правові основи їх побудови та функціонування.
4. Є обов’язковими для виконання, забезпечують його дієвість та ефективність.
5. Відображають найбільш загальні риси контролю.
6. Їх основним призначенням є узаконення та впорядкування контрольних дій, тобто вони визначають основи, ідеї, правила та вимоги, відповідно до яких має здійснюватися контроль.

3. Суб’єкти контрольно-наглядового провадження

Наразі дуже важко дати вичерпний перелік органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у державі. Обумовлено це передусім тим, що постійні реформаційні процеси в Україні призводять до трансформації державних органів та зміни їх підпорядкованості; по-друге, неможливо дослідити всю сукупність нормативно-правових актів, які охоплюють контрольно-наглядові функції органів публічної адміністрації.

У навчальній та науковій літературі також відсутня єдність щодо класифікації суб’єктів здійснення контрольно-наглядової діяльності. Так, одні науковці виокремлюють контроль з боку органів законодавчої влади, громадський контроль, контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування, судовий контроль і контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів. Інші обмежуються державним та громадським контролем. Треті виокремлюють контрольну діяльність ВРУ, Президента, КМУ, громадський контроль, судовий контроль, нагляд прокуратури, контроль органів місцевого самоврядування, внутрішньовідомчий контроль тощо.

Найбільш оптимальною є класифікація суб’єктів контрольно- наглядового провадження, яка містить у собі:

1. контроль з боку органів державної влади, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль;
2. самоврядний (представницький) контроль;
3. громадський контроль;
4. міжнародний контроль.

Контроль з боку органів державної влади є найбільш розповсюдженим та дієвим. Особливість його полягає у тому, що суб’єкти його здійснення представляють державу й, відповідно, називаються державними. Основним критерієм (підставою, ознакою) виокремлення вищезазначених різновидів державного контрю є об’єкт (предмет), на який спрямовано контроль, наприклад державний контроль за використання земель сільськогосподарського призначення, державний контроль у сфері ліцензійної діяльності, державний контроль на ринку цінних паперів України, державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні, державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, державний контроль у галузі автомобільних перевезень, державний контроль у сфері національної безпеки України тощо.

Специфічними ознаками контрольно-наглядового провадження, що здійснюється органами державної влади, є такі:

1. державний контроль є найпоширенішим і найбільш дієвим, підтвердженням чого є розгалужена система суб’єктів, які його здійснюють, та результати їх контрольної діяльності;
2. це є комплексним поняттям, оскільки об’єднує такі його підвиди, як парламентський контроль, президентський контроль, контроль здійснюваний органами виконавчої влади (урядовий контроль, контроль з боку міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади) і судовий контроль; кожен із названих підвидів державного контролю має відповідний суб’єктний склад та особливості;
3. здійснюється лише державними органами (суб’єктами), свідченням чого є його підвиди, зазначені вище;
4. його спрямовано на ефективне виконання поставлених перед державою завдань щодо охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб’єктів від злочинних та інших протиправних посягань;
5. є дієвим механізмом участі держави в управлінні правоохоронною справою;
6. передбачає систему внутрішньовідомчих суб’єктів державного контролю, що не є характерним для інших видів контролю: міжнародного, самоврядного та громадського;
7. суб’єктів такого контролю наділено різним обсягом контрольно-наглядових повноважень;
8. на відміну від інших видів контролю (міжнародного, самоврядного та громадського), передбачає безпосереднє втручання суб’єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об’єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винних до відповідальності, відміни управлінського рішення, відсторонення винної особи від виконання службових обов’язків тощо;
9. передбачає спеціальні форми його здійснення, нехарактерні для інших видів контролю, наприклад, формами парламентського контролю є ухвалення, зміна чи скасування законодавчого акту, депутатський запит, парламентське розслідування, надання згоди на призначення найвищого керівництва органу тощо.
10. деякі із суб’єктів державного контролю не лише контролюють, а й координують діяльність підконтрольних об’єктів.

Суб’єктами самоврядного контролю є *органи місцевого самоврядування*, поняття якого сформульовано у ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: воно визначається як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У ст. 5 цього ж закону визначається система місцевого самоврядування, яка містить у собі територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, органи самоорганізації населення. Крім того, у ч. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради.

Отже, органами місцевого самоврядування є територіальна громада, ради різного рівня та їх голови, виконавчі органи таких рад (крім районних та обласних) та органи самоорганізації населення, уповноважені здійснювати контрольно-наглядові провадження в межах своєї компетенції, спрямовані на захист прав та законних інтересів громадян - членів певної територіальної громади. Така діяльність становить основу контрольної функції цих органів, які створюються саме з метою вирішення питань місцевого значення.

Особливостями самоврядного контролю є такі:

1. його суб’єктами є територіальна громада, ради різного рівня та їх голови, виконавчі органи таких рад та органи самоорганізації населення;
2. вони здійснюють контроль за дотриманням органами, розташованими на підвідомчій їм території, земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового й житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, тобто є комплексними суб’єктами контрольно-наглядового провадження, відповідні повноваження яких, на відміну від органів державного контролю, зосереджено в одному органі - радах та їх виконавчих комітетах;
3. виконують як власні (самоврядні), так і делеговані контрольні повноваження, перелік яких визначається чинним законодавством, а останні з яких є характерними для органів державної влади;
4. управлінські рішення нормативного характеру, зокрема й ті, в яких реалізуються контрольні повноваження рад та їх виконавчих комітетів, є обов’язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Чинне законодавство та науковці називають низку різних за правовим статусом суб’єктів громадського контролю: громадські організації та політичні партії, професійні спілки, громадські інспектори, наглядові та громадські ради, громадські консультативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації тощо, у зв’язку з чим доцільно їх класифікувати. Зокрема, суб’єктів, які здійснюють громадський контроль, за таким критерієм, як їх кількісний склад, доцільно об’єднати у дві групи:

1. колективні, представлені політичними партіями та громадськими організаціями, професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, аудиторськими фірмами, трудовими колективами тощо;
2. індивідуальні, що реалізують свої контрольні повноваження одноособово (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники, представники та інші фахівці в галузі права, які надають правову допомогу за договором під час юрисдикційного процесу, журналісти ЗМІ, працівники правоохоронних органів тощо).

Характерними особливостями **громадського контролю** є такі:

1. він є механізмом участі недержавних суб’єктів в управлінні державними справами;
2. його суб’єкти не можуть втручатись у професійну діяльність органів;
3. рішення суб’єктів громадського контролю зазвичай мають рекомендаційний характер;
4. він має профілактичну та попереджувальну спрямованість;
5. отримав фрагментарне нормативне визначення у національному законодавстві.

Система суб’єктів міжнародного контролю є досить розгалуженою і передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус.

За предметом контрольної діяльності суб’єктів міжнародного контролю за діяльністю органів державної влади в Україні можна об’єднати у такі групи: міжнародні суб’єкти контролю загальної компетенції (Організація Об’єднаних Націй, Рада Європи, СНД), міжнародні суб’єкти контролю за діяльністю органів державної влади спеціальної компетенції (Комітет ООН проти катувань, Міжнародна Організація Праці, Міжнародна організація кримінальної поліції Інтер- полу тощо).

За правовим статусом суб’єкти міжнародного контролю можуть бути урядовими (ООН, Рада Європи) та неурядовими (недержавні правоохоронні організації), універсальними (ООН) та регіональними (ОБСЄ, СНД).

Найбільш авторитетними та дієвими суб’єктами міжнародного контролю є Комісія ООН з прав людини, Комісія ООН проти катувань, Комітет з прав людини, Європейський суд з прав людини та інші.

Характерними особливостями міжнародного контролю є такі:

1. суб’єктами такого контролю є міжнародні організації та їх окремі органи, наділені контрольними повноваженнями (урядові або неурядові (недержавні), універсальні або регіональні);
2. система суб’єктів міжнародного контролю є досить розгалуженою і передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус, у цьому і полягає головна відмінність міжнародного контролю від інших видів контролю (державного, самоврядного та громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб’єкти;
3. об’єктом такого контролю є не лише конкретні державні органи, а й держава у цілому, її законодавство, правозастосовна та судова практика;
4. його змістом є перевірка виконання підконтрольними органами договірних та інших зобов’язань;
5. він здійснюється в межах компетенції міжнародних організацій або їх органів, рішення яких за результатами міжнародного контролю можуть мати обов’язковий або рекомендаційний характер з відповідними юридичними чи політичними (матеріальними чи нематеріальними) наслідками для держави;
6. за допомогою міжнародного контролю здійснюється захист права особи, порушеного державою в особі підконтрольних органів;
7. він передбачає спеціальні форми реалізації, серед яких: вивчення доповідей України щодо виконання міжнародних зобов’язань, проведення інспекцій на території України, укладення двосторонніх угод, судовий розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини органами державної влади, оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями;
8. передбачає спеціалізовані санкції, найпоширенішою серед яких є рішення Європейського Суду про відшкодування шкоди, завданої особі незаконними діями державних органів.

4. Стадії контрольно-наглядового провадження

Контрольно-наглядова діяльність містить у собі низку послідовних дій, які є її стадіями. Узагальнено в структурі контрольно-наглядових проваджень виділяють такі стадії:

1. порушення провадження (інформаційна стадія);
2. розгляд (аналітична стадія);
3. ухвалення рішення та виконання (стадія коригування);
4. оскарження ухваленого рішення.

Метою першої стадії контрольно-наглядового провадження (інформаційної) є одержання інформації про важливі сторони, прояви та якості підконтрольного об’єкта за допомогою різноманітних методів спостереження, перевірок та обліку об’єктивних фактичних даних про підконтрольний об’єкт. Інформація слугує засобом життєдіяльності та ефективності контрольно-наглядових функцій. Можливості її одержання визначаються передусім всеохоплюючим та універсальним характером контролю.

Другою стадією контрольно-наглядового провадження виступає аналітична стадія. Вона полягає в обробленні первинної інформації, детальній перевірці та аналізі всіх фактів, узятих у їхній сукупності та в причинному зв’язку, тим самим створюючи базу для формування висновку стосовно об’єкта контролю, наскільки процеси, що в ньому відбуваються, відповідають бажаним моделям та зразкам.

**Третя стадія** контрольно-наглядового провадження виходить за межі самого контролю та нагляду, тому що є пов’язаною або з ухваленням нового рішення, яке усуває виявлені недоліки, або із застосуванням заходів примусового характеру, що також лежить за його функціональними межами. Точність у визначенні коригуючої стадії контролю є принципово важливою як з теоретичного, так і з практичного погляду, оскільки відіграє роль основи правильного вибору та обґрунтування правових заходів і процесуальних форм у відповідній діяльності суб’єктів їх застосування.

**Четверта стадія** провадження «оскарження ухваленого рішення» за своєю природою є факультативною стадією. У разі якщо суб’єкт контрольно-наглядового впливу не згоден з ухваленим рішенням у процесі виконання контрольно-наглядових функцій владним суб’єктом, він має право в установленому порядку оскаржити це рішення, серед іншого про застосування примусових заходів впливу. Слід зазначити, що в цьому разі оскарження в жодному разі не призупиняє безпосереднього виконання рішення.

Стадії-дії: підготовча стадія, центральна або аналітична стадія та підсумкова стадія, де на *підготовчій стадії*:

1. обирається об’єкт контролю;
2. визначається предмет контролю;
3. установлюються засоби здійснення контролю;
4. призначаються особи, які здійснюватимуть контрольно-наглядові дії;
5. складаються плани проведення контрольно-наглядових заходів. На *центральній (аналітичній) стадії* збирається та обробляється інформація. Зібрана інформація аналізується і порівнюється з реальним станом справ на об’єкті, що перевіряється.

До *підсумкової стадії* були віднесені такі дії:

1. ухвалення рішення за результатами контролю;
2. доведення ухваленого рішення до відома адресата (в необхідних випадках доведення такого рішення до відома громадськості, правоохоронних органів та інших осіб, зацікавлених у результатах провадження);
3. надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні ладу на об’єкті;
4. контроль за виконанням рішень, ухвалених за підсумками контролю.

Отже, ***стадіями контрольно-наглядового провадження*** є такі порівняно самостійні його частини, які поряд із його загальними завданнями мають властиві лише їм завдання та особливості.

ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. 11111111111.

**Завдання на СРС**:

1. Опрацювати лекційний матеріал.
2. Унести до особистого термінологічного словника основні терміни та поняття з теми. Терміни та поняття вносяться до термінологічного словника з посиланням на норму законодавства або інше, рекомендоване викладачем, джерело.

**Тематика письмових досліджень**

1. Зміст та значення контрольно-наглядового провадження.
2. У чому полягають особливості здійснення контрольно-наглядового провадження?
3. Співвідношення контрольних та наглядових проваджень.
4. Назвіть основні функції контролю в державному управлінні.
5. Перелічіть принципи контрольно-наглядового провадження.
6. Здійсніть класифікацію контрольно-наглядових проваджень.
7. Назвіть особливості самоврядного контролю.
8. Сформулюйте та охарактеризуйте стадії контрольно-наглядового провадження