

УДК 35.072.6:654.1

**В. О. Невядовський**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЗВ'ЯЗКУ

**Постановка проблеми.** Розбудова соціальної, правової держави в Україні та формування ринкових відносин супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов значна роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Важливе місце у забезпеченні цих вимог посідає державний контроль. Його значення завжди посилюється в перехідні періоди реформування суспільства і держави, а незалежна Україна сьогодні переживає саме такий етап свого розвитку. Сучасний зв'язок є однією з пріоритетних галузей економіки, завдання якої полягає в задоволенні різноманітних потреб вимогливих споживачів. Проте сьогодні у вказаній сфері існують певні проблеми як теоретичного, так і практичного характеру, необхідність вирішення яких і обумовило вибір тематики цієї статті.

**Стан дослідження.** Питання державного контролю в галузі зв'язку до сьогодні не знайшли свого належного висвітлення в наукових працях учених-адміністративістів. Частково або у межах більш широкої проблематики певні дослідження проводили В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.М. Гусаров, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.П. Полінець, В.С. Шестак та інші науковці. Проте, незважаючи на чималу кількість досліджень, комплексного підходу до визначення поняття та особливостей державного контролю у галузі зв'язку так розроблено і не було.

Саме тому метою статті є: визначити сутність та особливості державного контролю у галузі зв'язку.

**Постановка проблеми.** Для з'ясування питання сутності, особливостей та завдань державного контролю в галузі зв'язку, необхідно насамперед визначити поняття контролю та встановити його етимологію. Так, Словник іноземних слів дає походження слова контроль (від французького «controle») та визначає його як перевірку чи спостереження з метою перевірки [1]. Французьке «controle» утворилося від складання двох латинських слів: «contra» та «role». «Contra» – це префікс, що означає «протидію», «протилежність»,

а «role» – міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь. За таких обставин слово «контроль», окрім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», означає і «протидію». Очевидно, протидія ця спрямована на небажаний результат з метою його усунення. Тому буде більш правильно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [2, с. 37].

Поряд із широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів і є суспільним явищем, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю в певній сфері діяльності суспільства, які в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль [3, с. 27]. У своєму підручнику О.Ф. Андрійко, наприклад, спочатку вказує, що нагляд є видом діяльності відповідних органів, близьким до контролю. Але тут же висловлює думку про нагляд як окрему форму (вид) контролю, що має свої особливості: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [4, с. 349–350]. На нашу думку, саме позиція Д.М. Бахраха є найбільш прийнятною та актуальною для сьогодення, оскільки побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини та прагнення інтеграції до Євросоюзу вимагає чіткого розподілу понять «контроль» та «нагляд» і, відповідно, скорочення державного втручання як у діяльність організацій, так і в життя громадян шляхом розширення меж нагляду за рахунок звуження меж контролю.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів,

а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати в якості самостійного явища або складової інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Контроль, на думку В.М. Гаращука, – одна з основних форм державного управління, без застосування якої управлінська діяльність втрачає сенс і потребує певної стандартизації [5]. Нині в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому чітко були б визначені: принципи і напрями державного контролю; його види, форми та методи; загальні правила контрольної процедури; правила взаємовідносин контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами тощо (тобто, загальні стандарти контролю). Необхідність прийняття такого акта зумовлюється існуванням великої кількості контролюючих органів [6, с. 89].

Так, в Україні налічується 88 видів державного контролю і нагляду за додержанням законів у сфері управління, які здійснюють 25 державних служб, 36 державних інспекцій, 42 різні комітети, комісії, реєстри, управління, відділи та інші спеціальні формування. Вони діють неузгоджено, часто дублюють одне одного, безпідставно відволікають підконтрольні структури від роботи, чим опосередковано завдають матеріальної шкоди не тільки їм, а й державі, яка позбавляється можливості отримувати більші податки з недоотриманого прибутку комерційних структур. Часто виникають і питання щодо процедури контролю, законності використання спеціальних технічних засобів під час його проведення, правил закріплення результатів контролю тощо. Усе це не може не навести на думку про необхідність вироблення та затвердження стандартів державного контролю.

Стандартизація державного контролю в галузі зв'язку повинна просуватися й шляхом остаточного законодавчого закріплення понять: «відомчий», «міжвідомчий» та «над (або – поза) відомчий» контроль, виділення їх характерних ознак, умов та процедур здійснення [6]. Відомо, що такі поняття, як «міжвідомчий» та «надвідомчий» контроль використовуються лише в науковій і навчальній юридичній літературі. Незважаючи на наявність відповідних нормативно-правових актів, у яких йдеться про відомчий контроль, скільки-небудь прийнятеного законодавчого визначення такого контролю немає.

Узагальнюючи викладене, В.М. Гаращук зазначив, що стандартизація державного контролю повинна відбуватися в таких напрямках: чітке окреслення предмета державного контролю, контро-

лю в державному управлінні, інших сферах, підконтрольних державі; законодавче відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової роботи тощо); перегляд системи контролюючих органів, окреслення та законодавчого закріплення їх вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі; розроблення механізму взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами; подальша деталізація в нормативно-правових актах принципу законності, відповідно до якого державний контроль може здійснюватися тільки: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх контрольних повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів тощо) контролю; удосконалення законодавчого закріплення і оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності тощо); законодавче вирішення питань використання в ході контролю технічних та інших спеціальних приладів; посилення відповідальності контролюючої структури (посадової особи-контролера) перед підконтрольною структурою (особою) за достовірність результатів контролю, відпрацювання механізму захисту останньою своїх прав.

Контрольна діяльність (у тому числі і в галузі зв'язку) включає до себе ряд послідовних дій, які можна розділити, на думку Гаращука В.М., на три стадії: підготовчу, центральну (аналітичну), підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями [7]. На підготовчій стадії проводиться вибір об'єкта контролю, визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити), визначається засіб здійснення контролю, підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль, складаються плани його проведення. На центральній (аналітичній) стадії ведеться збір та обробка інформації. Зібрана інформація, отримана з різних джерел, аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки дані, отримані від його керівництва та з інших джерел, часто не збігаються. На підсумковій стадії вчиняються такі дії: приймаються рішення за підсумками контролю; ці рішення доводяться до відома керівництва підконтрольного об'єкта (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, які зацікавлені у результатах контролю); надається допомога підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; здійснюється наступний контроль за виконанням прийнятих рішень [8, с. 87–88].

Однак слід зауважити, що деякі дії при проведенні контролю не завжди мають місце на окремих стадіях. Наприклад, не завжди результат контролю необхідно доводити до відома громадськості

або правоохоронних органів (але завжди – до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою, як правило, користуються працівники контрольних органів. Держава в особі уповноважених на те органів є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, оскільки може реально впливати на суспільство, покладаючись і на засоби контролю [9, с. 23].

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим нормам права, в рамках і межах яких вони мають діяти. Завдання контролю полягає в установленні результатів діяльності певних суб'єктів, виявленні допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання їх наслідків у роботі для ефективного функціонування всієї системи підконтрольних об'єктів [10]. За допомогою контролю, який у науці управління називають зворотним зв'язком, суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність до умов, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Наголосимо, що державний контроль у галузі зв'язку є своєрідним універсальним інститутом, що має як поточний, так і ретроспективний та перспективний характер. Поточний контроль у галузі зв'язку, як і в будь-якій іншій сфері, допомагає проаналізувати здійснення відповідного виду діяльності, виявити її недоліки та переваги, вразливі та сильні місця. А от ретроспективний характер впливу допомагає уникнути можливих небажаних результатів у перспективі шляхом проведення моніторингу діяльності в минулому. За допомогою перспективного контролю можна прогнозувати стан діяльності підконтрольних об'єктів у майбутньому, що також є одним із необхідних інструментів реалізації державного контролю в досліджуваній галузі. Як бачимо, ретроспективний та перспективний напрямки державного контролю взаємодоповнюють один одного при виконанні своїх завдань.

Цілі державного контролю в галузі зв'язку можна поділити на стратегічну та тактичну. Стратегічною ціллю контролю є забезпечення законності й дисципліни як у суспільстві взагалі, так і в кожній окремій галузі управління. Тактична ж ціль полягає у спостереженні та аналізі відповідності діяльності об'єктів управління встановленим нормам.

Поряд із контролем, державні органи у галузі зв'язку здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг. А тому необхідно

відзначити відмінності між названими явищами. Так, до найбільш характерних особливостей нагляду належать такі: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих об'єктів (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів); у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарного характеру; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами. Звідси, нагляд необхідно розглядати як окрему форму (вид) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру.

Відносно моніторингу, який на практиці останнім часом знаходить дедалі ширше застосування, то тут ми маємо справу також з різновидом контролю, певною його формою, яку порівняно з наглядом, за наслідками впливу, можна віднести до його пасивної форми. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи певних процесів у здійснюваних сферах управлінської діяльності, визначенням ступеня впливу прийнятих управлінських рішень на управлінські відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу. Саме така форма державного контролю є актуальною та ефективною в галузі зв'язку, а тому отримала законодавче відображення в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [11], де у ст. 19 було встановлено, що радіочастотний моніторинг здійснюється з метою захисту присвоєнь радіочастот, визначення наявного для використання радіочастотного ресурсу України, ефективності використання розподілених смуг радіочастот та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття відповідних рішень щодо підвищення ефективності використання та задоволення потреб користувачів радіочастотного ресурсу України.

**Висновок.** Таким чином, державний контроль у галузі зв'язку слід розуміти як важливий вид діяльності держави, що здійснюється уповноваженими на те державними органами та посадовими особами і забезпечує систематичну перевірку виконання положень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів у галузі зв'язку, додержання дисципліни і правопорядку об'єктами державного контролю та полягає у втручанні контролюючих органів, за певних умов, в оперативну діяльність підконтрольних

органів, наданні їм обов'язкових для виконання правових приписів. До особливостей державного контролю в галузі зв'язку слід віднести: міцний взаємозв'язок між державним контролем та функціями регулювання та управління; розподіл останніх між відповідними державними органами; домінування пасивних, опосередкованих форм державного контролю, наприклад таких, як моніторинг.

### Література

1. Словарь иностранных слов и выражений [Текст] / [редкол.: Е. С. Зенович ; ООО Изд. Астрель]. – М. : АСТ, 2004. – С. 778.
2. Связь. Законодательство. Документы и комментарии // Закон и право. – 1999. – № 2. – С. 3–119.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
5. 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.
6. Гаращук В. Стандарти державного контролю: погляд на проблему / В. Гаращук // Право України. – 2002. – № 8. – С. 88–90.
7. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання / В. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 86–94.
8. Гаращук В. М. Контроль та надгляд у державному управлінні / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 172 с.
9. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
10. Андрійко О. Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доп. / О. Ф. Андрійко – К., 2000. – С. 46–60.
11. Про внесення змін до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [Текст] : закон Украї-

ни від 21.10. 2004 № 2119-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2965.

### Анотація

**Невядовський В. О.** До проблеми визначення поняття та особливостей державного контролю у галузі зв'язку. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо визначення поняття «контроль», на основі чого надано авторське визначення поняття державного контролю у галузі зв'язку. До особливостей державного контролю у галузі зв'язку було віднесено: міцний взаємозв'язок між державним контролем та функціями регулювання і управління; розподіл останніх між відповідними державними органами; домінування пасивних, опосередкованих форм державного контролю, наприклад таких, як моніторинг.

*Ключові слова:* контроль, надгляд, державний контроль, галузь зв'язку, контролюючі органи, моніторинг.

### Аннотация

**Невядовский В. О.** К проблеме определения понятия и особенностей государственного контроля в области связи. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к определению понятия «контроль», на основе чего предоставлено авторское толкование термина государственного контроля в области связи. К особенностям государственного контроля в области связи были отнесены: прочная взаимосвязь между государственным контролем и функциями регулирования и управления; распределение последних между соответствующими государственными органами; доминирование пассивных, опосредованных форм государственного контроля, например таких, как мониторинг.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, государственный контроль, отрасль связи, контролирующие органы, мониторинг.

### Summary

**Neviadovskyi V. O.** To the problem of definition of the concept and features of state control in the field of communication. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the definition of the concept of «control» are investigated, on the basis of which the author's definition of the concept of state control in the field of communication is provided. The peculiarities of state control in the field of communication were: strong interconnection between state control and functions of regulation and management; distribution of the latter between the relevant state bodies; the domination of passive, mediated forms of government control, such as monitoring.

*Key words:* control, supervision, state control, branch of communication, supervisory bodies, monitoring.