

УДК [35.072.6:654.1](477)

В. О. Невядовський

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Висвітлено питання співвідношення понять контролю та нагляду у сфері телекомунікацій. Проаналізовано чинну нормативну базу, на яку спирається державний нагляд та контроль у сфері зв'язку, розглянуто погляди про-

відних вчених-адміністративістів з цього питання, сформульовано власне визначення державного контролю у галузі зв'язку, розкрито його сутність.

Освещен вопрос соотношения понятий контроля и надзора в сфере телекоммуникаций. Проанализирована действующая в Украине нормативная база, на основе которой осуществляется государственный надзор и контроль в сфере связи, рассмотрены взгляды передовых ученых-административистов по этому вопросу, сформулировано собственное определение государственного контроля в сфере связи, раскрыта его сущность.

The problem of correlation the notions control and supervision in the sphere of telecommunications is elucidated. State supervision and control in the sphere of communication is analyzed on the base of Ukrainian normative base in force. Points of view of scientists in the sphere of administrative law are considered. Author's definition of state control in the sphere of communications is formulated; its essence is exposed.

Процес становлення України як демократичної, соціальної, правової держави, найвищою соціальною цінністю якої є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека [1], безпосередньо пов'язаний із наявністю механізму правового регулювання суспільних відносин, що вимагає від держави використовувати спеціальні заходи з метою підтримання функціонування державних інститутів і, відповідно, нормального життя людей. Сфера телекомунікацій та поштового зв'язку відноситься до важливої з точки зору національної безпеки країни та забезпечення життєдіяльності населення, управління державними органами та установами як у повсякденній діяльності, так і особливо в період введення надзвичайного стану.

Над питанням співвідношення понять контролю та нагляду працювали такі науковці-правники, як О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, В. М. Гаращук. Проте слід відзначити той факт, що у правовому полі сфери телекомунікацій терміни «контроль» та «нагляд» є взаємозамінними. На жаль, дотепер проблема використання термінів контролю та нагляду у законодавстві, що регулює сферу телекомунікацій, не віднайшла свого комплексного відображення у дослідженнях вчених-адміністративістів. А тому вважаємо за доцільне дослідити взаємозв'язок понять контролю та нагляду у вказаній вище сфері, сформулювати власне визначення державного контролю в галузі зв'язку, розкрити його сутність.

Для з'ясування питання особливостей, завдання та сутності державного контролю в галузі зв'язку необхідно визначити на-

самперед поняття терміну контролю та встановити його етимологію.

Словник іншомовних слів дає походження слова контроль від французького «controle» та визначає його як перевірку чи спостереження з метою перевірки [2, с. 309]. Французьке «controle» утворилося від складання двох латинських слів: «contra» та «role». «Contra» – це приставка, що означає «проти-дію», «протилежність». А «role» – міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь. За таких обставин слово «контроль», окрім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», означає і «протидію». Очевидно, протидія ця направлена 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 [3, с. 37].

Проте слід зазначити, що зміст терміна «контроль» у тлумачних словниках розкривається через термін «нагляд». Маємо і зворотну ситуацію, за якої термін «нагляд» визначається за допомогою терміну «контроль». Те, що терміни «контроль» та «нагляд» є дуже близькими один до одного, підтверджує С. І. Ожегов [4, с. 293]. У звичайному стані значення цих слів однакове: спостереження (тимчасове чи постійне) з метою догляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил. Їх поєднує і спільна мета – забезпечення законності та дисципліни, як це зазначалося вище.

Слід загострити увагу і на тому, що законодавець найчастіше поняття нагляду та контролю не розмежовує. Так, наприклад, у Законі України «Про телекомунікації» ст. 19 встановлює, що нагляд за ринком телекомунікацій здійснюється шляхом контролю за якістю телекомунікаційних послуг та шляхом контролю за додержанням суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, стандартів та інших нормативних актів у сфері телекомунікацій [5]. Аналогічну ситуацію у поєднанні понять «контроль» та «нагляд» маємо в більшості нормативних актів.

Існує точка зору, відповідно до якої контроль слід розглядати як самостійну гілку влади. Вперше таку думку висловив видатний китайський вчений Сунь Ятсен ще на початку XX ст. Результатом такого підходу стала його праця «Конституція п'яти гілок влади», де він виділяв окрім трьох класичних (законодавчої, виконавчої та судової) ще як самостійні «екзаменаційну» та «контрольну» влади. Ця теорія знайшла багатьох прихильників, серед яких і професор В. М. Гаращук. Проте «екзаменаційна» влада відкидається тими ж прихильниками, а тому можемо говорити про часткову прийнятність даної теорії, яка має повне

право на своє існування. Головною відмінністю контролю від нагляду, на думку професора Гаращука, є те, що «контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право притягувати винних до правової відповідальності» [3 с. 45].

Як підкреслює О. Ф. Андрійко, контроль є об'єктивним суспільним явищем, що є результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися в подальшому. Контроль виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства [6, с. 24].

Поряд з 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 у 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 [6, 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, до особливостей якого належать: 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 [7, с. 349–350].

Так, Д. М. Бахрах вказує, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Її головне завдання – забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян, суспільства і держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряє, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [8, с. 40].

Вбачається, що 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 «контролю» та «нагляду» і, відповідно, скорочення державного втручання як у діяльність організацій, так і в життя громадян шляхом розширення обсягу нагляду за рахунок звуження обсягу контролю.

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. Завдання контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. 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 з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи та 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 як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Слід відзначити, що державний контроль є своєрідним універсальним інститутом, що несе в собі як поточний так і, здавалося б, непомітний ретроспективний та перспективний характер цільової спрямованості. Поточний контроль у будь-якій сфері допомагає проаналізувати сьогоденну діяльність: 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 і за допомогою прогнозування. Як бачимо, ретроспективний та перспективний напрямки державного контролю взаємодоповнюють один одного за таких цілей та завдань.

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

Контрольна діяльність у галузі зв'язку включає до свого складу ряд послідовних дій, які можна розділити, на думку В. М. Гаращука, на три стадії: **підготовчу, центральну (аналітичну), підсумкову**. У свою чергу вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями. Під час здійснення **підготовчої** 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. Під час **центральної (аналітичної)** стадії ведеться збір та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, яка отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадають. До **підсумкової** стадії відносяться такі дії, як: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення їх до адресата (а в необхідних випадках – і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, які зацікавлені у результатах контролю), надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю [3 с. 87–88].

Однак слід відзначити, що стадії – дії під час проведення контролю не завжди мають місце в повному обсязі. Наприклад, не завжди результат контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди – до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою досить часто користуються.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю [6, с. 23]. Отже, враховуючи вищевикладене та проектуючи проаналізовані погляди стосовно державного контролю, спробуємо дати власне визначення поняття державного контролю у галузі зв'язку: він являє собою **важливий вид діяльності держави у галузі зв'язку, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і забезпечує систематичну перевірку виконання положень Конституції України, законів**

України, інших нормативних актів у галузі зв'язку, додержання дисципліни і правопорядку об'єктами державного контролю та полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок.

Поряд з контролем державні органи 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:

- нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо непідпорядкованих об'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 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 під час виявлення 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 процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу. Саме така форма державного контролю є актуальною та ефективною у галузі зв'язку, а тому отримала законодавче відображення в такому нормативно-правовому акті, як Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 24 червня 2004 р. № 1876-IV, де у ст. 19 встановлено наступне: 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 [9].

На підставі викладеного вище можемо виділити наступні особливості державного контролю в галузі зв'язку:

1) міцний взаємозв'язок між державним контролем та функціями регулювання та управління;

2) розподіл функцій регулювання та управління між відповідними державними органами;

3) домінування пасивних, опосередкованих форм державного контролю, наприклад, таких як моніторинг.

Підбиваючи підсумки, наголосимо на особливій значущості державного контролю у всіх сферах господарювання, а особливо у галузі зв'язку в період стрімкого зростання телекомунікаційних технологій. Однак очевидним є і той факт, що для досягнення високого рівня ефективності інституту державного контролю необхідно активно працювати як у напрямку вдосконалення його нормативно-правової бази, так і в напрямку вдосконалення форм та методів державного контролю у сфері телекомунікацій.

Список літератури: 1. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Словарь иностранных слов и выражений / редкол.: Е. С. Зенович ; ООО Изд. Астрель – М. : АСТ, 2004. 3. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с. 4. Словарь русского языка С. И. Ожегов / под ред. Н. Ю. Шведовой ; АН СССР. – М. : Русский язык, 1991. 5. Про телекомунікації : закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2644. 6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 1999. – 378 с. 7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1 / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 8. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права : монографія / Д. Н. Бахрах. – М. : Гос-во и право, 1993. – № 2. – 128 с. 9. Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» : закон України від 24 черв. 2004 р. № 1876-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 1986.

Надійшла до редколегії 05.04.2010