

УДК 35.078.4

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУЩНОСТИ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

(на примере территориального органа Росздравнадзора по Кемеровской области)

Дубинец Е., студентка магистратуры, гр. МУмоз- 161, 1 курс
Научный руководитель: Заруба Н.А., д. социолог. н., профессор.
Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф.
Горбачева, г. Кемерово

Проблема совершенствования функций контроля и надзора в органах государственного управления является актуальной, так как в современных социально-экономических условиях имеет место, к сожалению, формальный подход к решению столь важной задачи для общества. Это имеет место быть, в том числе, и во многих территориальных органах государственного управления в силу того, как нам кажется, что нет достаточного понимания у специалистов сущности данной профессиональной деятельности как деятельности управленческого характера.

В связи с этим важно разобраться в сущности функций «контроля» и «надзора» с точки зрения, как науки управления, так и других наук, для дальнейшего рассмотрения путей совершенствования этой деятельности, на пример, в условиях территориального органа Росздравнадзора по Кемеровской области.

В привычном понимании слова «контроль» и «надзор» считаются словами-синонимами. В толковом словаре русского языка Ожегова С.И. «надзор» определён как наблюдение, целью которого является присмотр, проверка [7]. Однако, думается, что этими терминами следует обозначать не только различные между собой понятия, но и разные явления,

На современном этапе реформирования РФ возникает необходимость определения более четко сущность функционирования механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества.

Низкоэффективные воздействия контроля и надзора (либо просто их отсутствие) часто становятся причиной нарушения как прав и свобод граждан, а также влекут за собой значительный ущерб, так как они не позволяют претворять в жизнь намеченное, тормозят многие российские реформы. Важно учитывать, что если контрольная функция присуща всем органам государственной власти по своей природе, то функция надзора входит в состав специальной компетенции государственных органов власти.

Интересно соотношение функций «контроль» и «взаимоконтроль» в теории и практике государственного управления. Они необходимы для осуществления основной задачи современного демократического государства — защиты всей совокупности современных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в сфере медицинских услуг. Получается исходя из этого, что не только государство, устанавливая, санкционируя общеобязательные правила поведения, контролирует само общество, но и оно, в свою очередь, должно активно контролировать государственную власть и в сфере здравоохранения.

Анализ источников привел нас к пониманию, что каждый исследователь трактует «контроль» по своему, а также соответственно и его цели, задачи, принципы, формы и методы, определяет по-своему его субъекты и объекты, содержание, роль и значение в управленческом процессе и т.д. [1-9 и др.].

И, всё-таки, не смотря на большое разнообразие, возникает понимание того, что все они характеризуют один и тот же процесс контроля как проверочной деятельности в различных аспектах, с разных точек зрения. Разница, на наш взгляд, заключается в научных подходах, в концепциях, которые являются основной при рассмотрении функции управления «контроль». В целом установлено при изучении сущности данного понятия, что контроль - это многоплановое и многогранное явление, и в каждом исследовании его определение дается через призму научного направления, в рамках которого проходит исследование (философского, политического, правового и др.).

Так, например, в юридической, философской и социологической литературе некоторые авторы считают, что контроль - это совокупность процессов, с помощью которых достигается следование значимым «образцам» деятельности. Другие считают его механизмом, с помощью которого общество и его подразделения (группы, организации) обеспечивают соблюдение определенных ограничений, условий, нарушение которых наносит ущерб функционированию определенной системы.

С точки зрения, третьих, контроль - это целостная система социальных регуляторов. Например, таких как право, мораль, обычаи, традиции, установки [2,3, 4 и др.].

Нам важен, конечно, взгляд специалистов в сфере управления на эти два понятия при определении их сущности. Исследователи сферы управления исходят из того, что контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью устранить его отклонения от заданных параметров. Изучение проблемы, позволило установить, что понятия «контроль» и «надзор» рассматриваются некоторыми авторами как тождественные понятия. Они утверждают, что расхождение в их сущностных качествах чуть заметно или даже условно, так как и контроль, и надзор — прежде всего, наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование, в случае выявления отклонения (правонарушения). Конечно, нельзя не согласиться с ними, что и контроль,

и надзор направлены, конечно же, на коррекцию поведения, деятельности, сдерживание, упреждение их от отклоняющихся норм.

Например, в целом ряде нормативных актов термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы (один термин употребляется после другого в скобках). Так «надзор» употребляется в названиях федеральных государственных органов исполнительной власти: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др. Интересно, что в числе функций, которые осуществляют органы государственного управления, кроме функции надзора, существует контрольная функция.

Иначе полагают другие учёные, считая, что использование терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является не оправданным. Особенно это принято в юриспруденции, где под ними рассматривают и различные явления, и государственные функции, и правовые институты.

Анализ, выявленных нами источников, свидетельствует, что некоторых из них говорится только о контроле, в других - о контроле и надзоре. Одни исследователи считают, что надзор - это разновидность контроля, другие рассматривают надзорную деятельность как вид самостоятельной деятельности, а третьи отождествляют контроль и надзор.

Так, с точки зрения, Ю.М. Козлова, надзор - это разновидность контроля, и его следует рассматривать как специфический элемент системы государственного обеспечения законности [5 и др.]. Другой учёный, Д.Н. Бахрах, считает, что в зависимости от объема контроля выделяется собственно контроль, а в процессе его осуществления определяется и законность, и целесообразность деятельности проверяемых объектов, в то время, как надзор, ограничивается только проверкой законности [3 и др.].

Наш анализ приблизил нас всё-таки к пониманию этих терминов не как синонимов, а как самостоятельных видов деятельности, так как, во-первых, это более распространенный взгляд, а, во-вторых, все-таки, нам видится, что соотношение контроля и надзора – это как соотношение целого и части.

Кроме того, анализ сущности понятия «надзор» позволяет говорить, что она состоит в обеспечении законности и правопорядка на основе выявления, а затем устранения имеющих место нарушений закона, в том числе в целях их предупреждения. Причем, надзор в отличие от контроля не содержит административных функций.

Для понимания сущности этих понятий необходимо также обратить внимание на то, что контроль и надзор, с точки зрения теории, имеют специфические черты.

Так, контроль, как функция, исследователями характеризуется:

- осуществлением оценки деятельности контролируемого объекта, и с точки зрения закона, и на предмет его целесообразности и эффективности;
- способностью вмешиваться в деятельность контролируемого объекта контролирующего субъекта;
- как нормативно закрепленная возможность субъектов контроля привлекать к ответственности правонарушителей.

В свою очередь, надзор, по мнению исследователей, трактуется как:

- акт или процесс осуществления оценки деятельности поднадзорного объекта с точки зрения законности;
- констатация факта нарушения с точки зрения законности поднадзорным объектом и невозможность вмешательства в его деятельность;
- реагирование на нарушение в виде предупреждения, предписания об устранении нарушений или в вышестоящий орган, или в суд;
- надзорная деятельность, осуществляемая в отношении объектов, не находящихся в их организационном подчинении;

И всё-таки, наряду со специфическими чертами контролю и надзору присущи и общие черты.

Они состоят

- во властном наблюдении за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм),
- в проверке соблюдения норм или правил, а также в применении, в пределах установленной компетенции, различных мер от имени государства.

Следует подчеркнуть, что на практике, контроль и надзор, неразделимые функции, что проявляется в том, что в контрольной деятельности имеется надзор, а надзор, в свою очередь, содержит элементы контроля. Это подтверждает также тот факт, что на практике, например, при контроле и надзоре возможно применение одинаковых процедур (например, проверок). Их единство обнаруживается на настоящий момент, например, в деятельности существующих федеральных надзорных служб, которые фактически осуществляют контроль.

На основании всего выше изложенного, следует сделать вывод о *сущностном единстве контроля и надзора*, в связи, с чем контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве единой функции государственной власти. Представляется реальной точка зрения, согласно которой надзор является специфической разновидностью контроля, направленной на обеспечение соблюдения законности. Эти общие черты на практике проявляются в виде единой контрольно-надзорной функции государственной власти. Она применима в государственном аппарате, фактически осуществляемой всеми органами государственной власти. Контроль и надзор составляют часть организационной динамики функции управления и составляют часть организационной динамики функции управления.

Таким образом, контрольно-надзорная функция управления *в условиях территориального органа Росздравнадзора по Кемеровской области* - это, прежде всего, система. В её состав входят такие элементы как цели, принципы, задачи, методы, а процесс контроля или процедура контроля должна состоять из трёх этапов: выработки стандартов и критериев, сопоставление с ними реальных результатов и принятие необходимых корректирующих действий. Вопрос о соотношении контроля и надзора многие годы в науке является дискуссионным.

Список литературы.

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2001. С. 166;
2. Заруба Н.А. Актуальность адаптивного подхода к подготовке специалистов в условиях трансформационных процессов российского общества./ Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2014. № 4 (29-1). С. 109-115.
3. Заруба Н.А. О повышении роли вуза в социальном самоопределении студентов. /Профессиональное образование в России и за рубежом. 2016. № 3 (23). С. 30-35.
4. Заруба Н.А. Инновационный менеджмент в сфере муниципального управления: проблемы и пути решения./ В сборнике: Учим управлять и учимся управлять второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование: Н.А. Заруба, Н.Н. Егорова. 2016. С. 7-19.
5. Козлов Ю.М. Административное право. - М. - 2005. - С. 364;
6. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. - М.- 1974. - С. 17-20
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 343
8. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 56 - 58.
9. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М., 1974. С. 18.