

## **ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКЦІЙ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ**

Удосконалення контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері, приведення її у відповідність до сучасних умов розвитку державного управління в Україні потребують якісно нового підходу до принципів здійснення контролю. Філософський словник визначає принципи як першоджерело, керуючу ідею, основне правило поведінки [1, с.362], тобто мається на увазі, що принципи – це норми або загальнообов'язкові вимоги, згідно з якими слід організувати процес контролю. Соціальне значення принципів контрольної діяльності полягає у тому, що вони виступають як офіційні критерії, що дають можливість робити висновок про правомірність реалізації працівниками державних інспекцій своїх службових повноважень, порівнювати результати контролю з цими нормами.

У правовій літературі з цього питання висловлені різні точки зору. Наприклад, С.В.Шоріна під принципами контролю розуміє науково розроблені і апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації контролю, що забезпечують його ефективність [2, с.61]. В.М.Горшенев та І.Б. Шахов, визначаючи принципи контрольно-процесуальної діяльності, уявляють його як засадничу ідею, що є загальнообов'язковою вимогою і виконує функцію загальнонормативного орієнтира [3, с.74]. Існують інші точки зору [4, с.662-663], які також торкаються лише принципів контролю взагалі.

Розглядаючи принципи діяльності державних інспекцій в соціальній сфері, слід виходити із загального поняття принципів контролю. На наш погляд, найбільш точно сутності державних інспекцій відповідає визначення принципу їх діяльності як нормативно закріпленого загальнообов'язкового правила здійснення контролю, основним завданням якого є підвищення ефективності державного управління в Україні. Таким чином, принципи контролю з боку державних інспекцій в соціальній сфері концентрують у собі основу, сутність цієї правової форми діяльності. Глибоке осмислення цих принципів та їх практична реалізація є передумовою ефективної роботи контрольних структур, оскільки позначення начал їхньої діяльності носить не тільки формальний, але й регулятивний характер. Принципи інспекційного контролю повинні бути належним чином закріплені в законодавстві, а держава зі свого боку має забезпечувати їх дотримання усіма суб'єктами контролю. Це особливо необхідно для соціальної сфери, на яку неналежна контрольна діяльність державних інспекцій (надмірна або поверхова та неякісна) впливає найбільш негативно, обмежуючи конституційні права людини в галузях охорони здоров'я праці, екології та ін.

Тому вкрай важливим є здійснення контролю в точній відповідності до його принципів, активна пропаганда останніх серед посадових осіб державних інспекцій з метою становлення у них стійких переконань у необхідності послідовного впровадження їх у повсякденній роботі по забезпеченню додержання на підконтрольних об'єктах відповідних загальнообов'язкових правил.

На цьому етапі розбудови Української держави винятково важливого значення набуває проблема підвищення ефективності контролю, оскільки багато контрольних органів витрачають основні зусилля на саму процедуру контролю, глибоко не аналізуючи результати своєї діяльності [5, с.147]. Це у повній мірі стосується контролю з боку державних інспекцій в соціальній сфері, посадові особи яких при його здійсненні повинні дотримуватися таких принципів як *законність, об'єктивність, систематичність, гласність, дієвість, оперативність та професіоналізм*.

Слід зазначити, що в основу здійснення контрольних повноважень всіма державними органами повинен бути покладений принцип *законності*. Тобто процес спеціалізованого контролю на всіх його стадіях необхідно реалізовувати на підставі й у суворій відповідності з чинним законодавством. Цей принцип прямо стосується діяльності державних інспекцій в соціальній сфері, що зобов'язані керуватися єдиними для виконання законами, тобто нормативно-правовими актами, що мають вищу юридичну силу. Головні напрямки реалізації контролю визначені в законодавстві України. Підзаконні нормативні акти, що регламентують ці питання, приймаються відповідно до них і повинні їм відповідати.

Таким чином, принцип законності є фундаментальною підставою в здійсненні контролю, оскільки його суворе і неухильне дотримання не дозволяє перевищити владу інспекторам, з одного боку, й уникнути контрольованими відповідальності – з іншого.

Одним із найважливіших принципів у контрольній діяльності державних інспекцій в соціальній сфері є досягнення *істинності й об'єктивності* результатів, оскільки саме від оцінки зібраних фактів і доказів залежать висновки компетентних посадових осіб про стан справ на підконтрольному об'єкті, про доцільність застосування тих або інших заходів для профілактики правопорушень, ліквідації їхніх наслідків. Суворе дотримання принципу об'єктивності контролю сприяє також забезпеченню законності й дисципліни в самій контрольній діяльності, оскільки одне з її першочергових завдань полягає в точній документальній фіксації виявлених порушень. Невиконання цієї важливої умови, тобто невідповідність відбитих у процесуальних документах і актах зведень об'єктивної дійсності, тягне за собою помилкову правову оцінку діянь посадових осіб підконтрольного об'єкта, окремих громадян, а в ряді випадків – прийняття у справах про адміністративні правопорушення необґрунтованих рішень, що згодом оскаржуються у встановлено-му законом порядку.

Важливим є також принцип *системності* у діяльності державних інспекцій. Систематичні, а не разові контрольні перевірки допомагають «виявленню і попередженню помилок в управлінських діях уже на початкових стадіях їх проведення, що дозволяє уникнути значних відхилень від поставлених цілей, вчасно скоригувати управлінське рішення...» [6, с.29].

В сучасній Україні існує серйозна проблема перевірок, які дублюються різноманітними контролюючими структурами (з питань, віднесених до їхньої компетенції) щодо одного й того ж підконтрольного об'єкта, коли перевірки здійснюються безсистемно. Це питання вирішувалося протягом три-

валого часу й по суті залишилося в спадщину від радянського державного механізму. На наш погляд, для його розв'язання необхідне прийняття відповідного нормативно-правового акта, а це має бути закон, який би, по-перше, закріплював систему контрольних органів, їхній правовий статус, місце в цій структурі органів спеціалізованого міжвідомчого контролю – державних інспекцій, їхні права й обов'язки. Тут же загальним чином доцільно закріпити й обов'язки підконтрольних об'єктів щодо перевірки їх діяльності інспекціями. По-друге, необхідно визначити сутність контрольного процесу, встановити загальний план (схему) здійснення перевірок, порядок стосунків контролерів між собою з приводу контролю одного й того ж об'єкта. Прийняття такого нормативно-правового акта було б реальним втіленням принципу системності, сприяло б успішному поширенню якісного контролю на всі сфери управлінської діяльності в Україні, багато в чому забезпечило б об'єктивність його результатів. Контроль без належної, чітко окресленої організаційної структури, правової бази з наявністю десятків контролюючих органів і системою контролерів, є мало ефективним, а отже, дискредитує саму ідею [7, с.214].

Ефективність контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері також прямо залежить і від своєчасного інформування громадян, посадових осіб підконтрольних об'єктів про результати проведених перевірок і про вжиті заходи. Тому наступним принципом здійснення спеціалізованого контролю варто назвати *гласність*. Її значення полягає у формуванні правової культури суспільства щодо доступності й відкритості (у необхідних випадках) власне контрольного процесу і його результатів. Таке інформування, крім підконтрольних об'єктів, неодмінно повинне стосуватися і громадян, посадових осіб інших підприємств, установ, організацій, що дозволить значною мірою забезпечити законність і дисципліну у власне контрольному процесі і, як наслідок, підвищить його ефективність. Оприлюднення практики контролюючих органів у соціальній сфері, крім цього, буде відігравати важливу роль у попередженні правопорушень на підконтрольних об'єктах. У той же час не всі отримані в ході перевірок зведення необхідно надавати гласності. Так, на наш погляд, обґрунтованою є вимога не повідомляти підприємствам відомостей про осіб, які звернулися до них із заявою, скаргою, якщо цього вимагає заявник. [8, п.2, ст.12].

Необхідно відзначити, що особливістю проведення контрольної діяльності в сучасних умовах є її здійснення в ситуації загального підвищення кількості правопорушень, появи у свідомості громадян і посадових осіб підконтрольних об'єктів правового нігілізму, відсутності дисципліни, активного порушення нормативних встановлень. Контролюючим органам необхідно докладати колосальних зусиль до приборкання і ліквідації всюдозволеності, відновлення законності й правопорядку. Тому принципами здійснення контролю варто назвати *дієвість та оперативність* перевірок. З їх допомогою своєчасно виявляються правопорушення, вживаються заходи для ліквідації їх наслідків, попереджуються нові порушення. Дієвість полягає в оперативних, а головне реальних, правових наслідках порушення законодавства. Тобто державні інспекції у цьому випадку повинні негайно вжити передбачені

законом заходи щодо порушника, або направити матеріали перевірок органам адміністративної юрисдикції.

Виконання цих вимог можливе за умови дотримання такого важливого принципу контрольної діяльності як *професіоналізм*. Не випадково одним з напрямків адміністративної реформи [9, С.28-34], Стратегії реформування системи державної служби в Україні [10] обрано визначення нового підходу в регулюванні поведінки державних службовців, підставою для якого є: 1) сумлінне і професіональне виконання своїх посадових обов'язків; 2) забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина; 3) дотримання законності в службовій і неслужбовій діяльності; 4) дотримання законодавчо закріплених морально-етичних вимог до поведінки; 5) недопущення проявів корупції, бюрократизму тощо [6, с. 37].

Державні службовці, до яких належать і посадові особи державних інспекцій, повинні забезпечувати довіру громадян стосовно себе й держави, інакше вони не будуть мати підтримки своєї діяльності в суспільстві, а, отже, не зможуть повною мірою використовувати покладені на них посадові повноваження.

Висока якість контрольної інспекційної діяльності в соціальній сфері прямо залежить від рівня володіння контролерами відповідними фаховими навичками і морально-етичними якостями. Особливо це стосується інспекцій – органів державного міжвідомчого контролю, робота яких пов'язана з перевіркою діяльності організацій з вузькою галузевою і фаховою спеціалізацією. Для успішного виконання своїх завдань контролери зобов'язані мати глибоку спеціалізовану підготовку, досконалі знання з питань діяльності об'єкта контролю та особливостей функціонування підконтрольних структур.

Контроль у демократичній, правовій державі, якою є Україна, обов'язково має бути побудованим відповідно до вказаних засад, здійснюватися не тільки стосовно вже досягнутих цілей, але в першу чергу як попереджувальний захід [6, с.29] на всіх стадіях управлінського процесу. Реалізація контролю на підставі цих принципів повинна носити загальнообов'язковий характер, а самі принципи необхідно закріпити у відповідних нормативно-правових актах. Це значно полегшило б усвідомлення суб'єктами контролю його сутності й необхідності здійснення як засобу забезпечення, гаранта законності й дисципліни в державі, усунуло б численні протиріччя, що мають місце в практиці роботи державних інспекцій в соціальній сфері та інших контролюючих структур.

**Список літератури:** 1. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи.– К., 1998. 2. Стратегія реформування державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 16. Ст. 665. 3. Про створення державної інспекції праці Міністерства праці: постанова Кабінету Міністрів України від 02 серпня 1996 р. № 906 // Зібрання постанов Уряду України. 1996. № 16. Ст. 432. 4. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 6. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. К., 1998. 7. Шорина Е.В. Контроль за діяльністю органів

государственного управления в СССР. М., 1981. 8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б.Авер'янова, І.Б. Коліушко. Київ., 1999. 9. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Колектив авторів. Наук. керів.Цветков В.В.]. К., 1998. 10. Философский словарь / Под ред. И.Т.Фролова. М., 1991.

*Надійшла до редколегії 20.02.2001*

*Д.В.Слинько, ад'юнкт Нац. ун-ту внутр. справ*

### **ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВАЗАСТОСУВАЛЬНИХ РІШЕНЬ**

Діяльності органів внутрішніх справ притаманні наступні види юридичного процесу: установчий, правотворчий, правозастосувальний та контрольний. В результаті здійснення цих видів юридичного процесу забезпечується життя закону, його дія, застосовуються правові норми в ході прийняття рішень стосовно установчого, правотворчого, правозастосувального та контрольного процесів.

Будь-яке правове рішення має, на думку С.С.Алексеева, управлінський характер. «Застосування права, – пише він, – своєрідна управлінська діяльність, яка має суворо спеціалізовані задачі. Вона спрямована на забезпечення реалізації юридичних норм, а також в разі необхідності – на індивідуальне регулювання суспільних відносин.

За своєю соціальною природою рішення юридичної справи може бути охарактеризовано як «управлінське рішення». Як і в будь-якому управлінському процесі, в даному випадку рішення становить собою головну, визначальну ланку правозастосувальної діяльності» [1, С.278].

Поняття «рішення» в даному випадку є родовим, а акти, які приймаються в ході виконання покладених на них функцій органами внутрішніх справ – видами рішень. Розрізняються рішення за суб'єктами що їх утримують (органи, підрозділи, посадові особи); колом питань, які розглядаються в рішеннях; порядком їх прийняття; формою викладення тощо. Зовнішньо їх виразу можуть бути накази, розпорядження керівників ОВС, інструкції, листи, рапорти, процесуальні документи, які складаються під час управлінської та суто процесуальної діяльності ОВС [2, с.124-129].

Рішення є актом реалізації владних повноважень посадовою особою. В той же час, будучи прийнятим однією особою (наприклад, начальником слідчого відділу), воно зобов'язує інших суб'єктів (наприклад, слідчого) до виконання певних дій або надає змогу використати свої повноваження. Наприклад, постановою про провадження експертизи, є актом застосування приписів закону, і одночасно зобов'язує слідчого здійснити певні дії (ст. ст. 196, 197, 190 КПК України), а також надає можливість обвинуваченому використати свої права (ст. 197 КПК України), зобов'язує керівника експертної установи і призначених експертів виконати постанову про провадження експертизи.