



ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ПРИСЯЖНЮК Анатолій Йосипович - голова Київської обласної державної адміністрації, генерал-полковник міліції

УДК 35.072.2(477)

Осуществлена характеристика государственного контроля в сфере исполнительной власти. Выявлены особенности правового регулирования государственного контроля в сфере исполнительной власти. Определены имеющиеся проблемы правового регулирования государственного контроля в сфере исполнительной власти и предложены перспективные пути их решения.

Ключові слова: державний контроль; виконавча влада; правовий аспект.

На жаль, за роки незалежності України не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який би достатньою мірою задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного ладу та демократичної правової держави. Радикально поліпшити ситуацію покликана розпочата в Україні адміністративна реформа, одним із напрямків якої є посилення державного контролю за належним функціонуванням усіх органів державної влади. Відповідно, необхідність забезпечення дотримання вимог закону у діяльності суб'єктів державної влади обумовлює потребу проведення глибокого всебічного дослідження низки теоретичних, практичних та правових проблем здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади, що й зумовлює новизну цієї статті.

Метою роботи автором визначено здійснення характеристики державного контролю у сфері виконавчої влади та ви-

значення особливостей його правового регулювання.

Частково аналізу окремих питань державного контролю було приділено увагу в роботах таких науковців як О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоєць, Ю.М. Стариков, Ю.О. Тихомиров, М.М. Цимбалюк та ін., проте все ще потребують подальшої розробки окремі проблеми, зокрема проблеми правового регулювання здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади. Таким чином, існує нагальна потреба у розробці єдиної концепції державного контролю у сфері виконавчої влади, що й обумовлює актуальність та новизну цієї статті.

Варто наголосити на тому що, специфічними ознаками державного контролю у сфері виконавчої влади є наступні:

а) в переважній більшості випадків між органом, що здійснює повноваження контролю, та підконтрольними об'єктами існують характерні адміністративні відносини підлеглості чи підвідомчості;

б) об'єктом контролю у сфері виконавчої влади, як правило, є не лише питання дотримання закону, а й ефективність діяльності контрольованих об'єктів;

в) доволі часто суб'єктам правового контролю надається право відмінити рішення, що були прийняті підконтрольними їм органами;

г) органи контролю у багатьох випадках наділяються правом приймати рішення

щодо застосування різноманітних мір впливу щодо контрольованих ними органів за припущені ними правопорушення [1, с. 97].

Це пояснюється тим специфічним місцем, яке обіймає в системі державної влади виконавча влада, а також тим, що саме у сфері виконавчої влади державний контроль реалізується у всій своїй повноті. Більше того, за умов відсутності цього механізму стає вкрай сумнівним навіть сама можливість постійного та надійного забезпечення законності у цій сфері [2, с. 22].

Тому держава завжди повинна мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів. З цією метою вона має отримувати інформацію про реальний стан процесів, що відбуваються, аналізувати розвиток подій за відповідних умов і при потребі впливати на їх перебіг. Тобто, держава у притаманних їй формах, використовуючи відповідні прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин.

Конституція України [3] визначає органи державної влади як органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, відповідно до статті 75 Конституції України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України»; відповідно до статті 113 Конституції України «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади», а відповідно до статті 124 Конституції України «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами». Що ж стосується контрольної діяльності, то на сьогодні відсутнє законодавче закріплення зазначеної діяльності за окремим органом, так і окремого органу контрольної влади тощо.

Як слушно зазначає О. І. Сушинський, будь-яка діяльність соціального характеру ідеологічно обумовлена, тому не може відбуватися без контролю. Це означає, що контроль – явище іманентне. У такому контексті він є як первинною, так і вторинною (похідною) діяльністю чи функцією. Хоча деякі автори вважають, що контроль не є первинною діяльністю, і стосується тієї діяльності, яка здійснюється незалежно від контролю. Але це, безперечно, дискусійне твердження, адже діяння соціальних суб'єктів завжди ідеологічно (зрозуміло, що мається на увазі

дієздатний суб'єктів) мотивовані, тому саме в аспекті питання мотивації логічно впливає висновок не тільки про «наскрізність», а й про первинність контролю щодо будь-яких неінстинктивних діянь соціальних суб'єктів. Адже мотивація діянь будь-якого суб'єкта насамперед впливає з контролю фактів, подій, явищ тощо, тому контроль є первинною діяльністю, хоч може мати самостійне вторинне вираження. У своїх діяннях суб'єкти керуються так званим принципом «дозволив» або принципом «заборон» [4, с. 363–364].

Зазначена специфіка контролю як владної функції дає можливість виокремити його від інших видів владної діяльності не тільки в науковому, але й в інституційному (організаційному, нормативному та процесуальному) аспекті, у тому числі на рівні визначення загальної компетенції суб'єктів (інституцій та органів) здійснення влади, так і у разі створення спеціальних суб'єктів здійснення контролю, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, публічно владних, державновладних чи муніципально-владних (самоврядних) функцій.

Як слушно зазначає О. Ф. Андрійко, державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, тобто в основному застосовувалися «регулююча» і «каральна» його функції. Це хоч деякою мірою і слугувало стримуючим фактором щодо невиконання чи неналежного виконання завдань, але при цьому фактично майже не бралися до уваги «відновлююча» і «спрямовуюча» функції контролю [5, с. 10–11].

І на сьогодні в умовах значних змін у держави та суспільстві в цілому на перший план виступає завдання побудови такої держави, в якій організація влади спрямовує свою діяльність, у першу чергу, на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їм відстоювати, захищати. Держава в своїх діях мусить виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей.

При визначенні поняття державного контролю слід виходити з того, що це – функція, яку держава здійснює з метою перевірки

ки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності. Зміст державного контролю включає спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання установлених державою правил, норм і стандартів.

Реалізуючи функції державного управління, контроль призначений для оцінки відповідності їх здійснення завданням, що стоять перед конкретним органом влади. За допомогою контролю орган виконавчої влади отримує інформацію про результати діяльності об'єкта управління, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання небажаних результатів.

Виходячи з цього, державний контроль у сфері виконавчої влади повинен сприяти виконанню завдань, покладених на органи виконавчої влади, та їх чіткому функціонуванню, забезпечувати прозорість їх управлінської діяльності, сприяти підвищенню відповідальності владного органу перед громадянами за свої рішення, шляхи їх реалізації та отримані результати. Контроль має не лише виявити, але й попередити недоліки в роботі, знайти нові резерви та можливості для розв'язання кризових ситуацій. Слід мати на увазі, що рівень відповідальності працівників органу виконавчої влади перед громадянами значною мірою залежить саме від контролю в державному управлінні.

Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи і власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Так, для одних органів влади контроль є основною діяльністю, для інших – елементом при виконанні основної функції. Виходячи з цього, контроль у сфері виконавчої влади здійснюється як спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

Серед основних проблем державного контролю у сфері виконавчої влади слід визначити такі: неадекватність наявної системи контролю в державному управлінні України сучасним вимогам до діяльності органів виконавчої влади; відсутність у країні єдиного центру системи контролю у сфері

виконавчої влади, який би забезпечував сталий розвиток усієї системи контролю у сфері виконавчої влади та її скоординованість; розпорошеність контрольних функцій між органами державного управління; недосконала нормативно-правова база; відсутність механізму оцінювання якості виконання покладених на органи виконавчої влади завдань і побудованої на зарубіжному досвіді інформаційно-аналітичної системи обліку доручень та контролю за їх виконанням; неефективний механізм забезпечення незалежності контрольних органів; відсутність науково обґрунтованих прогнозів щодо розвитку системи державного контролю.

Практика свідчить, що однією з головних причин невиконання або несвоечасного виконання нормативних документів є низький рівень організації взаємодії органів виконавчої влади – співвиконавців при виконанні відповідних завдань. Наявний також формальний підхід до здійснення функціональних обстежень діяльності органів виконавчої влади, наслідком чого їх результати істотно не впливають на підвищення ефективності діяльності владних структур. Крім того, нечітке окреслення завдань і функцій органів контролю, недостатня визначеність механізмів їх взаємодії перешкоджає перетворенню органів виконавчої влади на систему, орієнтовану, у першу чергу, на людину. В Україні функції контролю розподілені поміж кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом і різними повноваженнями, які іноді мають тенденцію до дублювання.

Здійсненням контролю в органах виконавчої влади займаються відділи контролю або визначені працівники загальних відділів місцевих державних адміністрацій. Проте необхідно констатувати, що діюча система контролю в цих органах влади зводиться в основному до відслідковування термінів виконання встановлених завдань. Хоча, на наш погляд, при здійсненні контрольної функції органами виконавчої влади контроль повинен мати, насамперед, інформаційно-аналітичний характер. Для вирішення цієї проблеми треба виходити не лише від строків виконання, а й здійснювати контроль за якістю виконання.

З метою підвищення ефективності контрольної діяльності в цьому процесі повинні бути задіяні всі учасники державно-управлінського процесу: особливо керівники структурних підрозділів органів влади, а не лише посадові особи, яким це визначено у функціональних обов'язках.

Враховуючи те, що державний контроль досліджується у якості особливої правової форми діяльності, слід відзначити, що його юридична природа визначається тим, що контролюючий суб'єкт знаходиться в умовах, за яких він повинен безпосередньо використовувати норми права для розв'язання конкретних юридичних завдань. Причому предметом реалізації в даному випадку виступають одночасно і норми матеріального, і норми процесуального права. Так, контролюючий суб'єкт, реалізуючи свою владну компетенцію, повинен оперувати нормами, що визначають характер юридичної справи, яка розглядається, і одночасно знайти оптимальний порядок досягнення юридичного результату [6, с. 36–38]. Цьому служать три групи норм:

а) норми, що закріплюють систему контролюючих суб'єктів, їх компетенцію, принципи, порядок організації і діяльності, форми і методи проведення контролю та інші загальні положення, які є основою здійснення контрольної діяльності;

б) процесуальні норми, що забезпечують потреби самої контрольної діяльності. Ці норми визначають оптимальні процедури здійснення контрольної діяльності і спрямовані на забезпечення її ефективності;

в) норми, що є предметом контрольної діяльності, тобто ті норми, що містять у собі правові приписи, адресовані підконтрольному об'єкту. Під час здійснення контрольної діяльності, суб'єкт, що контролює, порівнює поведінку підконтрольного об'єкта з приписами зазначених правових норм [7, с. 23].

У зв'язку з тим, що контроль досліджується у якості особливої правової форми діяльності, правові засади його здійснення різними органами знаходять свій вираз у нормах правових актів, що визначають процедури здійснення контролю такими державними органами у межах предмету їх компетенції.

Державний контроль у сфері виконавчої влади являє собою сукупність контрольних дій, які здійснюються у певній послідовності із визначеною законодавством метою. Ці контрольні дії можна згрупувати у певні групи за ознакою їх однорідності та проміжної мети здійснення. Саме тому можна зазначити про притаманність державному контролю у сфері виконавчої влади правової форми, а саме – процесуальної правової форми, зміст якої розкривається у положеннях нормативно-правових актів, оскільки саме вони містять ті норми, що врегульовують процес контрольної діяльності.

Наголошуючи на необхідності оновлення сутності та призначенні державного контролю, не можна залишати поза увагою співвідношення таких понять, як контроль і нагляд, а сьогодні до них додається і поняття «моніторинг». Дискусія навколо термінів «контроль» і «нагляд» має вже давню історію, що не можна сказати про «моніторинг».

Щодо перших двох термінів, то при їх застосуванні, на наш погляд, слід виходити з того, що родовим поняттям є контроль. Нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, до яких, у першу чергу, відносять:

– перевірку дотримання правових норм, спеціальних правил, встановлених на об'єктах, що знаходяться під адміністративним (тобто управлінським) наглядом;

– організаційну невідповідність об'єктів органам, що здійснюють адміністративний нагляд;

– при виявленні порушень встановлених правил у процесі адміністративного нагляду органи, що його здійснюють, застосовують визначені законом заходи відповідальності за допущені порушення.

При здійсненні контролю спостерігається, відстежується, аналізується і перевіряється не лише дотримання правових норм і спеціальних правил, але і діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Такий контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами, як підпорядкованими, так і невідповідними цим органам.

АНОТАЦІЯ

Здійснено характеристику державного контролю у сфері виконавчої влади. З'ясовано особливості правового регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади. Визначено наявні проблеми правового регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади та запропоновано перспективні шляхи їх вирішення.

Вчені відзначають, що моніторинг, який на практиці останнім часом знаходить дедалі ширше застосування, виступає різновидом контролю, пасивною його формою [8, с. 433]. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу в сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини.

Діяльність кожного органу контролю має бути узгоджена із загальними стандартами контролю згідно зі встановленими цими органами завданнями і повноваженнями. Тобто, мова йде про унормування «правил гри» у цьому процесі, враховуючи, що система прийняття рішень у демократичній країні працює не лише згори вниз, а й у зворотному напрямі.

Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що особливість державного контролю полягає в його соціальному та правовій важливості для всіх інститутів публічної влади, оскільки зміна ролі держави в суспільстві змінює і сутність та призначення контролю. Його основною метою є підвищення ефективності публічного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності відповідних суб'єктів до їх завдань та встановлених приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання її посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до

SUMMARY

Description of state control is carried out in the field of executive power. The features of the legal adjusting of state control are found out in the field of executive power. Certainly present problems of the legal adjusting of state control in the field of executive power and the perspective ways of their decision are offered.

виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту людини і громадянина та суспільства в цілому.

Література

1. Авер'янов В. Б. Законодавство : проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко. – К. : Наукова думка, 1995. – 232 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрийко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с.
3. Конституція України : від 28.06.1996, № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади : теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУУДАУ, 2002. – 468 с.
5. Державний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 60 с.
6. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
7. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович. – Х., 2003. – 180 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видав. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.