

- Л. Д. Кучми на розширеному засіданні колегії Міністерства оборони України 5 листопада 2002 року // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 207. — С. 4.
9. Про Раду національної безпеки та оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 137.

УДК 35.072.6

Н. В. Лебідь

*науковий співробітник відділу організації наукової роботи
Юридичної академії МВС України, м. Дніпропетровськ*

ЩОДО ХАРАКТЕРУ ТА ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКЦІЙ

Шлях демократичних перетворень логічно привів до зміни основного змісту діяльності держави та її основних інститутів. Якщо раніше держава уособлювала в собі силу, основним призначенням якої було підкорення, покарання та створення умов для зміцнення партійного апарату, то сьогодні вона захищає інтереси саме громадянина, охороняючи його права і свободи від протиправних посягань як з боку інших осіб, так і з боку державних органів. Дуже важливе значення для реалізації зазначених цілей має контроль як об'єктивне суспільне явище, властиве будь-якій державі.

З набуттям Україною незалежності змінюються суспільні відносини, соціальні інститути, органи державної влади, наділені контрольними повноваженнями — все це зумовлює інтерес науковців до проблем державного контролю. Цікаві положення та висновки містяться в працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, В. С. Шестака, інших вітчизняних та зарубіжних фахівців. Проте, в зазначених працях аналізуються переважно загальні питання державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні. Деякі спеціальні питання контролю ще не знайшли достатнього висвітлення, зокрема, мало уваги в літературі приділялося діяльності державних інспекцій, дослідженню їх правового статусу, це стосується також визначення характеру та значення контролю в діяльності державних інспекцій, якому і присвячено цю статтю.

Отже, питання державного контролю на сьогодні є досить актуальним. Як цілком слушно зазначає О. Ф. Андрійко, недооцінка значення контролю у механізмі державної влади при побудові демократичної правової держави та переході до ринкових відносин є фактором, який може сприяти прояву хаосу, безконтрольності і в кінцевому результаті уповільнити багато демократичних перетворень [1]. Не останніми в системі державних органів, що здійснюють захист прав та законних інтересів громадян, забезпечуючи на загальнодержавному рівні дотримання дисципліни та законності, є державні інспекції, які найчастіше створюються при органах виконавчої влади як структурні ланки в їх апараті.

Слід погодитися також з думкою В. С. Шестака про те, що значення контролю завжди посилюється в перехідні періоди, коли відбувається реформування суспільства і держави, а незалежна Україна сьогодні переживає саме такий період свого історичного розвитку. Державний контроль є одним з інструментів свідомого досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвиненого громадянського суспільства, розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Він має статус історичного чинника ефективності управлінських рішень, котрі приймаються на державному рівні, є необхідною умовою їх реального виконання [2].

Державний контроль можна визначити як самостійну зовнішню ініційовану діяльність уповноважених не те суб'єктів, спрямовану на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю з метою визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [3].

Державний контроль — це багатоаспектне явище. В літературі, залежно від тих чи інших критеріїв, наводяться різні класифікації контролю. Насправді ж всі види державного контролю тісно взаємопов'язані, доповнюють один одного, обумовлені економічними, політичними, ідеологічними чинниками, але реалізують певні завдання на різних об'єктах, з різних боків, через особливу систему органів.

Зазначимо, що необхідність розробки концептуальних засад щодо контролю в Україні актуалізується фактом відсутності Закону «Про державний контроль в Україні». Відповідно, відсутні також і цілісна національна система державного контролю та належне наукове дослідження відповідних загальнотеоретичних питань.

На сьогодні відсутня також єдність думок вчених щодо видів контролю, хоча його класифікація має безсумнівний інтерес, бо дає можливість осмислити і визначити таке складне явище, зрозуміти його сутність. Класифікація має як теоретичне, так і практичне значення, отже вона має бути зручною і зрозумілою [4].

Всі дискусії щодо контролю та органів, які його здійснюють, зміни, пов'язані з цим, дозволяють говорити про те, що систему контролюючих органів необхідно розглядати з урахуванням процесів, що відбуваються в суспільстві. Вони мають об'єктивний характер, їх рух і швидкість залежать від умов, в яких вони розвиваються. Контроль при цьому є однією з умов механізму створення нового суспільства, до якого ми прагнемо, а тому він повинен зазнавати радикальних змін.

Соціальне значення контролю полягає ще й у тому, що він покликаний бути джерелом інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, фактором підтримання законності, порядку та організованості, охорони прав та свобод громадян. Контроль використовується як важливий засіб виявлення правильності поставлених завдань, ступеню пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання при прийнятті глобальних рішень даних суспільних та природних наук [5].

Державні інспекції як спеціальні органи, що забезпечують законність, діють в різних сферах державного управління. Як органи виконавчої влади вони здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, що зумовлює виникнення суспільних відносин управлінського характеру. В результаті діяльності державних інспекцій виникають суспільні відносини двоякого характеру. Це, передусім, відносини внутрішньоорганізаційного характеру. Їх виникнення пов'язано з внутрішньою організацією державних інспекцій (планування роботи, підбір та розстановка кадрів, відносини між керівними та нижчими органами та ін.). Другу групу відносин становлять такі відносини, які виникають в процесі безпосереднього здійснення державного контролю. Це ті відносини, що виникають між державними інспекціями та підконтрольними об'єктами. Сторонами в даній групі відносин є, відповідно, державні інспекції та підконтрольні об'єкти (органи державного управління, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, громадяни). Найбільший інтерес становить друга група відносин, оскільки вона певною мірою відображає специфіку суб'єкта та об'єкта при державному контролі, а також специфіку їх зв'язків. Головною специфічною ознакою при таких відносинах є відсутність організаційного підпорядкування підконтрольних об'єктів державним інспекціям.

Суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління, регулюються переважно нормами адміністративного права. Результатом такого регулювання є перетворення суспільних відносин в адміністративно-правові відносини. Отже, оскільки державні інспекції здійснюють свою діяльність у сфері державного управління, то і відносини, що виникають між ними та підконтрольними об'єктами, також є адміністративно-правовими.

З приводу питання про відносини між двома організаційно непідпорядкованими органами державного управління в юридичній літературі існують різноманітні точки зору, результатом яких є виокремлення горизонтальних та вертикальних відносин. Важливо внести ясність в таке: чи є відносини між державними інспекціями та підконтрольними об'єктами відносинами рівності сторін, тобто горизонтальними, чи ці відносини є відносинами нерівності, тобто вертикальними.

Державні інспекції як органи виконавчої влади здійснюють управлінську діяльність. Важливою ознакою цієї діяльності є владність. Без владності організаційна (управлінська) діяльність неможлива. Зазначена владність полягає в підпорядкуванні однієї сторони управління іншій, тобто підпорядкування об'єкта управління суб'єкту управління. Часто підпорядкування в галузі державного управління розглядають лише в організаційних відносинах між вищими органами державного управління та підпорядкованими їм, тобто організаційне (адміністративне) підпорядкування. Можливо, таке визначення безпідставно звужує межі визначення підпорядкування. Адже можна виокремити, як мінімум, три аспекти підпорядкованості: організаційний, координаційний, підконтрольний.

Вище вже зазначалося, що для того щоб здійснювати контроль, необхідно мати владу. З цією метою державні інспекції наділені певним колом контрольних повноважень, що мають державно владний і надвідомчий характер.

Такі повноваження закріплені в основному в положеннях про державні інспекції. Наприклад, працівники інспекцій мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні об'єкти. Керівники зазначених об'єктів зобов'язані забезпечувати інспекторів інформацією про діяльність підприємства, установи, організації з питань, які входять до компетенції інспекції.

Підвладність проявляється також в розробці та виданні окремими державними інспекціями певних правил, інструкцій, що є обов'язковими для міністерств, відомств. Таким чином, в окремих положеннях про державні інспекції чітко зафіксовано їх право на розробку, видання, затвердження окремих управлінських актів, дія яких поширюється на відповідні об'єкти, незалежно від їх підпорядкування. Особливість таких актів полягає в тому, що: а) в цих актах виражаються владні вимоги виконавчо-розпорядчих органів; за їх допомогою регулюються конкретні відносини управлінського характеру; б) ці акти є правовими, тобто вони тягнуть за собою певні юридичні наслідки, що є результатом односторонніх приписів органів державного управління.

Можна зробити висновок про те, що воля суб'єкта управління обов'язкова для об'єкта управління; елемент обов'язковості властивий актам управління, в яких має вираження пріоритет волі. Найбільш яскраво такий пріоритет чи владність проявляється саме у виданні актів управління. В результаті видання тих чи інших правових актів управління виникають певні правовідносини між суб'єктом управління (що видає акт) та об'єктом управління, тобто кому адресований акт. Таким чином, приходимо до висновку, що, по-перше, відносини, які виникають між державними інспекціями та підконтрольними об'єктами в результаті видання актів управління, є відносинами влади-підпорядкування, тобто вертикальними, по-друге, акти управління, що видаються державними інспекціями, є засобами реалізації їх контрольних функцій.

Але пріоритет волі чи владність в діяльності державних інспекції проявляється не лише у виданні актів управління. Всі дії органів державного управління, в тому числі державних інспекцій, певною мірою мають владний характер. Ці дії проявляються в різноманітних способах впливу на підконтрольні об'єкти. Відповідно в цих способах відображаються конкретні зв'язки між державними інспекціями та підконтрольними об'єктами, тобто їх взаємовідносини.

Поряд з виданням нормативних актів, що встановлюють правила поведінки, державні інспекції дають обов'язкові приписи чи вказівки всім підприємствам, установам та організаціям з питань дотримання встановлених правил. Якою є юридична природа цих приписів? По суті, це одностороннє волевиявлення органу державного управління, що діє від імені держави. Звідси, їх внутрішнім змістом є владність, що має державний характер, це відображається в правах інспекцій на видання приписів та вказівок, які відповідні органи та посадові особи зобов'язані виконувати. Безумовно, ці вказівки та приписи не повинні виходити за межі компетенції державних інспекцій. Приписи та вказівки державних інспекцій дозволяють їм в односторонньому порядку вирішувати питання, що належать до сфери їх діяльності.

В Україні досить інтенсивно відбувається формування державних інспекцій в усіх сферах державного управління. При цьому на практиці і в нормативно-правових актах терміном «державні інспекції» наділяються не тільки органи контролю з надвідомчими повноваженнями, а органи, які здійснюють відомчий контроль, або органи, не наділені повноваженнями інспекційного, наглядового характеру [6]. Державні інспекції з контрольними функціями, що діють в різних галузях управління, відрізняються від зазначених органів порядком створення, правовим статусом та повноваженнями щодо здійснення контролю. Спеціалізація державних інспекцій різноманітна і потреба в них має визначатися потребою практики у кожній конкретній сфері управління.

Література

1. Андрійко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К., 1994. — С. 106.
2. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 2002. — С. 11.
3. Там само. — С. 7.
4. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 2001. — С. 14.
5. Андрійко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К., 1994. — С. 24.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — С. 18.