

їні правової, демократичної, соціальної держави, громадянського суспільства на демократичних засадах, формування сучасної правової системи, зорієнтованої на всебічне забезпечення прав особи. Як зазначає Ю. М. Тодика, вони «виконують інтегруючу роль у національній правовій системі, визначають демократичну спрямованість законодавства, що формується. У них знайшли відображення найважливіші загальнолюдські ідеали, апробовані світовою практикою конституціоналізму»¹. Ці принципи виконують роль найбільш загального політико-правового орієнтиру для взаємовідносин між усіма учасниками публічно-правового спілкування, у тому числі визначають сутність і спрямованість взаємин органів публічної влади на місцевому рівні. Маючи найвищу юридичну силу і максимальну стабільність, ці принципи складають міцний фундамент правовідносин у цій сфері, визначають «систему координат» публічно-правового спілкування. Водночас їхня абстрактність вимагає конкретизації, що й здійснюється за допомогою загальних (конституційних і законодавчих) та спеціальних принципів.

¹ Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. — С. 300.

В. М. Гарашук, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Система контролюючих органів та їх повноваження: загальний огляд

Окреслення системи контролюючих¹ органів та їх повноважень має теоретичне й практичне значення. Уявлення чіткої і цілісної картини щодо цих органів — передумова правильного розуміння та визначення їх ролі і місця серед державних органів, юридичного закріплення компетенції, вибору форм і методів роботи, підготовки фахівців та ін.

Традиційно систему контролюючих органів² розглядають, в основному, з двох позицій. Перша полягає в тому, що за ос-

© Гарашук В. М., 2003

¹ Як слушно зазначає А. П. Гуляєв (див.: Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия / Под ред. А. П. Гуляева. — М.: МАЭП; ИИК «Калита», 2000. — С. 11), в юридичній літературі та нормативних актах поряд з терміном «контролюючі органи» застосовується термін «контрольні органи». Будь-якої різниці у значенні між ними немає, хоча з точки зору лінгвістики більш правильним видається термін «контролюючі органи». Ми також використовуємо ці терміни як тотожні.

² Систему контролюючих органів слід відрізнити від системи контролю, до якої, на нашу думку, слід віднести, окрім контролюючих органів, і нормативну базу контролю і підконтрольної структури. Питання щодо реформування підконтрольної структури неодноразово ставилися в літературі. (Див.: Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Виконавча вла-

нову беруть теорію поділу влади (звідси і розподіл контролю на контроль з боку законодавчої влади — Верховної Ради України; контроль з боку органів виконавчої влади — Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів предметної компетенції; судовий контроль — здійснюється судовою системою). Слабкість такої позиції полягає в тому, що вона не розкриває наявності недержавних контролюючих структур, фахові напрямки контрольної діяльності органів. Друга позиція, навпаки, виокремлює лише фахові напрямки роботи органів (або їх контрольні функції). (Цей підхід дозволяє детально дослідити предметне наповнення контрольних повноважень спеціалізованих контролюючих органів. У той же час такий підхід є й найскладнішим. В умовах, коли державні структури (або їх спеціалізовані контролюючі органи) постійно трансформуються, відбувається зміна їх контрольних повноважень, окреслити всю систему контролюючих органів надзвичайно складно.) Третя позиція, яку ми пропонуємо і за якою у подальшому наведемо систему контролюючих органів (щоправда, вона також не надає повного переліку усіх контролюючих органів, оскільки зробити це фізично практично неможливо), дозволяє, враховуючи інші позиції, бачити всю сукупність контролюючих органів та наявність фахової спрямованості в діяльності деяких з них, тобто загальну картину.

Органи відомчого контролю ми розглядати не будемо, оскільки кожна вища структура (посадова особа) щодо нижчої є органом відомчого контролю (контролюючою структурою). Така кількість контрольних органів (структур) з значною різноманітністю повноважень просто не піддається ані рахуванню, ані систематизації. До того ж вони переслідують суто відомчі, вузькі цілі, які не мають загальнодержавного значення.

да і державний контроль. — К.: Вища школа. — 1999. — С. 48; Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В. Б. — К.: Юрінком Інтер. — 1998. — С. 432; *Елисеев Б. П.* О контрольных органах в системе исполнительной власти. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 5–32; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 165–166; та ін.)

Визначення системи контролюючих органів пов'язане з вирішенням питання щодо критеріїв віднесення відповідних структур до цієї категорії, ознак, що їм притаманні.

Одним з проблемних є питання про співвідношення контролюючих та правоохоронних органів. Більшість дослідників вважає, що їх треба розрізняти. Так, на думку А. П. Гуляєва, не зважаючи на те, що контрольні функції мають практично усі правоохоронні органи, включаючи й суди, наявність таких функцій ще не дає підстав відносити ці органи до розряду контролюючих. «Правоохоронні органи, — пише він, — мають такі функції та повноваження, які визначають їх особливий правовий статус. Вони мають переважно юрисдикційні функції та значні владні повноваження, в тому числі на примусове правовідновлення та примусове притягнення злочинців й інших правопорушників до відповідальності. Функції і повноваження контролюючих органів мають переважно управлінський, загальнопопереджувальний та забезпечувальний характер і націлені на реалізацію встановленого порядку відносин. Тимчасом як діяльність правоохоронних органів спрямована переважно на захист від конкретних посягань на права, свободи й законні інтереси суб'єктів суспільних відносин, включаючи інтереси держави й суспільства, на поновлення (або компенсацію) порушених прав суб'єктів суспільних відносин»¹. Такої ж позиції дотримуються К. Ф. Гуценко, М. А. Ковальов, С. В. Некрасов, які принципово відмінність правоохоронних та контролюючих органів бачать у тому, що правоохоронні органи у своїй діяльності націлені здебільшого на вирішення правозахисних завдань, тимчасом як контролюючі виконують певну сукупність адміністративних функцій². З наведеною позицією погодитися не можна. Це протиставлення є штучним. Навряд чи хтось стане заперечувати, що такі «класичні» правоохоронні органи, як ОВС, СБУ, мають

¹ Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия. — С. 11–12.

² Див.: *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Правоохранительные органы. — М.: БЭК, 1995. — С. 8–9; *Некрасов С. В.* Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением норм административной ответственности // Юрист. — 2000. — № 10. — С. 52.

і адміністративні функції, тобто водночас є органами державного управління. Вони здійснюють і контрольні повноваження (паспортний, пожежний контроль, контроль за дотриманням правил дорожнього руху, поведінки громадян у громадських місцях тощо)¹. Суттєві контрольні повноваження мають і суди². У свою чергу, контролюючі органи виконують і правоохоронні функції³.

¹ Більш того, деякі структурні підрозділи цих органів традиційно розглядаються (і в юридичній літературі одноставно визнаються) як контролюючі, наприклад, пожежний нагляд.

² На наш погляд, спір, який зараз розгорнутий у літературі, про те, чи можна суди відносити до правоохоронних органів, повинен бути вирішений на користь судів. Основний критерій тут, на нашу думку, — функціональне призначення органу. Якщо серед основних його завдань є охорона законних прав фізичних та юридичних осіб, підтримання законності в суспільстві в цілому (не в окремому органі, оскільки такі завдання покладені на будь-який орган), його слід визнавати як правоохоронний. До речі, законодавець так і не дав чіткого переліку правоохоронних органів (як і контролюючих). Так, у п. 1 ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронними органами називаються органи прокуратури, органи внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Як бачимо, перелік не є вичерпним. У той же час в інших нормативних актах це положення не знаходить свого підтвердження. У жодному акті ані органи контрольно-ревізійної служби, ані державної податкової служби (за винятком її підрозділу — податкової міліції), ані рибоохорони та ін. правоохоронними не визнаються. Навіть пропозиції, що висуваються представниками Державної митної служби, віднести цю службу до правоохоронної (з усіма наслідками, які випливають звідси, щодо повноважень посадових осіб митної служби), поки що не знаходять у законодавця підтримки.

³ Звернення до ознак контрольних повноважень спеціалізованих контролюючих органів розвіює всі сумніви щодо відсутності таких повноважень у тих органів, які традиційно визнають правоохоронними. Різниця полягає лише (і то не завжди) у предметній спрямованості та формах і методах їх застосування. Ніхто не стане заперечувати й те, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль (тобто є контролюючим органом, хоча, зрозуміло, це не спеціалізований контролюючий орган, як, до речі, і Кабінет Міністрів, центральні та інші органи виконавчої влади) і водночас виступає єдиним органом законодавчої влади. Постає питання, чому наявність декількох функцій допускається щодо одного органу і заперечується щодо іншого.

Тобто наявність головної функції, на нашу думку, ще не є підставою для заперечення інших (або комплексу функцій) та права називати ці органи і правоохоронними, і контролюючими водночас. Слушно зазначила в 1954 р. С. Г. Березовська, що існування ряду самостійних органів держави, які мають одну мету, обумовлене тим, що кожен з цих органів має свої специфічні завдання в досягненні цієї мети, котрі забезпечує своїми, найбільш зручними, економними, відповідними до завдання методами у своїх особливих організаційно-правових формах¹. Таким чином, правоохоронні органи теж можна визнавати контролюючими (а значну частину спеціалізованих контролюючих органів — правоохоронними). Вони не є спеціалізованими органами державного контролю (хоча, звісно, певна контрольна спеціалізація у них теж присутня), оскільки головний напрямок їх діяльності — забезпечення громадського порядку та громадської безпеки².

До системи контролюючих органів, на нашу думку, можна віднести не тільки контролюючі органи тієї чи іншої держави, а й міжнародні структури, які мають надавати державі — учасниці міжнародної згоди обов'язкові для виконання приписи, впливати на її зовнішню та внутрішню політику³. Для країн — учасників міжнародних договорів такими контролюючими структурами є відповідні структури ООН, які в разі невиконан-

¹ Див.: *Березовская С. Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении. — М.: Госюриздат, 1954. — С. 46.

² Тут ми знову ж стикаємося з тим, що наведене визначення є досить умовним, оскільки серед завдань інших органів теж є завдання по забезпеченню громадського порядку, наприклад, на митні органи покладений обов'язок забезпечувати дотримання правил, тобто порядку, перетинання митного кордону, на органи пожежного нагляду — правил дотримання пожежної безпеки (порядку користування електроприладами, безпечного будівництва та розміщення у будівлях, експлуатації вогнебезпечних засобів тощо).

³ Особливість «підконтрольності» тут полягає в тому, що держава сама, добровільно (в будь-якому разі формально це так) бере на себе зобов'язання визнавати відповідні міжнародні норми та право міжнародних структур здійснювати контроль щодо виконання (додержання) нею цих норм. Так, Конституція України (ст. 9) прямо визнає, що чинність міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

ня державою взятих на себе зобов'язань від імені міжнародної спільноти застосовують до неї різні санкції. (Яскравими прикладами є санкції щодо Іраку, Ірану, Лівії та ін.)

Спираючись на викладене, визначимо систему контролюючих органів як наявність ряду міжнародних, внутрішніх державних та недержавних органів, на які покладені завдання здійснювати контроль за відповідністю законодавства (в тому числі і на міжнародній арені) міжнародним стандартам та внутрішнім нормам і правилам поведінки.

На наш погляд, до системи контролюючих органів входять:

1) міжнародні органи, наділені правом здійснення контролю за дотриманням норм міжнародного законодавства (ООН та її підрозділи, МВФ, СНД та ін.), учасниками яких є певна держава, і приписи, що обов'язкові для виконання урядом та іншими державними структурами цієї держави;

2) державні владні структури (законодавча — парламент, виконавча — уряд, судова — суди усіх рівнів та індів), які здійснюють загальний (а у ряді випадків і спеціальний¹) контроль за сферою державного управління;

3) спеціалізовані державні контролюючі органи (пожежний, санітарний нагляд, ветеринарний контроль та ін.);

4) недержавні утворення (об'єднання);

5) громадяни.

Єдиного державного органу, який би поєднував у собі різні контролюючі структури, у нас немає. На думку деяких фахівців, потреба у створенні такого органу існує. Тому з метою консолідації усіх видів контролю, організації та методологічного впливу, координації діяльності органів контролю, зважаючи на визначеність контролю як функції управлінської діяльності, важливості раціонального застосування та

¹ Наприклад, комітети, тимчасові слідчі комісії та інші органи Верховної Ради України, які утворюються для вирішення конкретного питання. Таку назву цьому виду контролю ми надаємо тому, що контрольна функція відповідних органів парламенту тимчасова (як і сам орган, утворений суто для її здійснення). Цей контроль суттєво відрізняється навіть від найближчого до нього виду спеціалізованого контролю, який здійснюється стабільними контролюючими структурами за чітко окресленими та постійно діючими об'єктами на підставі норм з необмеженим строком дії.

здійснення його у сфері виконавчої влади пропонується створення на рівні центрального органу виконавчої влади відповідного органу зі спеціальним статусом¹. На нашу думку, ця пропозиція заслуговує на увагу, але утворити єдиний контролюючий орган все ж таки буде досить проблематично. Складність полягає не у формальному створенні органу та його нормативної бази, а у величезній різноманітності контролюючих органів, які потрібно буде об'єднати (хоча технічно це теж не є проблемою)² в один, у специфіці завдань цих органів, методів та організаційно-правових форм застосування контрольних дій, способів реагування на виявлені недоліки та ін. Світовий досвід свідчить, що в жодній державі такого органу немає, чого, до речі, не заперечує і сама автор пропозиції³.

Що стосується повноважень контролюючих органів, то їх визначимо як сукупність прав та обов'язків державного або недержавного органу в здійсненні ним контрольних дій.

¹ Див.: *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис ... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — С. 190.

² Проблема полягає в іншому, чи зможе такий єдиний орган ефективно працювати, де і як знайти ту організаційну та правову «золоту середину», яка б була оптимальною для всіх його елементів — екологічного, фінансового, технічного та технологічного, митного контролю, контролю за розглядом звернень громадян тощо.

³ Див.: *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. — С. 126-130; *Чиркин В. Е.* Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10-18. За часів СРСР теж була зроблена невдала спроба створити на базі Комітету народного контролю єдину цілісну контрольну систему. (Див.: *Матеріали Пленума Центрального Комітету КПСС.* 25-26 июня 1987 года. — М., 1987. — С. 34.) І хоча в цілому тоді йшлося про утворення системи контролю (а не системи органів контролю), передбачалося утворити саме єдиний орган контролю. Очевидно було зрозуміло і тоді: яка б вона не була (гірша або краща), але система контролю в державі існує хоча б вже з тих підстав, що є її складові елементи: органи контролю, нормативна база контролю, підконтрольні структури. Викладене (як ми вже підкресливали) не заперечує потреби в прийнятті загального нормативного акта «Про контроль в Україні» (умовна назва), де вирішувалися б питання загальних принципів, форм та методів контролю, порядку взаємодії контролюючих структур між собою, з правоохоронними органами та громадськими контролюючими структурами тощо.

Як система контролю, так і система й повноваження контролюючих органів повинні утворюватися із урахуванням сфери контрольно-наглядової діяльності. В Україні до такої сфери належать: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни, порядку ведення обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належне і своєчасне відшкодування збитків, заподіяних державі; використання та охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорона пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду; додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних із якістю та сертифікацією; додержання санітарних та ветеринарних правил, правил зберігання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів; додержання правил благоустрою населених пунктів; додержання архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержання законодавства про державну таємницю та інформацію¹.

Зважене реформування системи контролюючих органів безперечно підвищить ефективність контролю в державному управлінні.

¹ Такі сфери у Концепції адміністративної реформи в Україні визначені чомусь тільки щодо контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій. (Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 25). Можливо тут відіграла свою роль відсутність у Концепції окремого розділу реформування контролю в Україні, що є суттєвою прогалиною цього документу. На наш погляд, зазначені сфери повинні бути визнані загальнодержавними.

М. М. Тищенко, доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Контроль як гарантія забезпечення прав і свобод громадянина в адміністративному процесі

Загальновизнано, що контроль становить одну із основних вимог підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави в цілому та її найважливішої частини — органів виконавчої влади зокрема. Про те, яке значення надається контролю в житті суспільства, свідчить позиція щодо цього значних учених-теоретиків. Так, на думку М. В. Цвіка, поряд з існуючими традиційними гілками влади необхідно виокремлення четвертої влади — контрольно-наглядової¹.

Сутність і призначення контролю полягають, по-перше, у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; по-друге, в одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності і дисципліни на ньому; по-третє,

© Тищенко М. М., 2003

¹ Див.: Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1. — С. 64, 65.