

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.

у здійсненні заходів щодо запобігання і усунення порушень законності і дисципліни; по-четверте, у виявленні причин і умов, що сприяють порушенням вимог правових норм; по-п'яте, у здійсненні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності і дисципліни¹.

Сьогодні стало очевидним, що контроль за адміністрацією є необхідним. Насамперед це обумовлено значною кількістю адміністративних органів, їх широкими повноваженнями, відносною швидкістю прийняття ними рішень і втілення їх у життя. При цьому значна частина цих рішень прямо стосується певних прав і законних інтересів громадян. Все це потребує встановлення різнобічного контролю, забезпечення законності і доцільності його функціонування. Таким чином, основний зміст контролю за адміністрацією полягає в тому, щоб перевіряти правильність роботи конкретного адміністративного органу і перешкоджати будь-якому незаконному або невірному його кроку. Будучи врегульованим правовими нормами, контроль виступає як особливі правовідносини між контролюючою і підконтрольною сторонами. При цьому виникає право уповноваженого суб'єкта контролювати відповідні органи адміністрації насамперед з погляду законності і правильності їх діяльності, а у разі виявлення будь-яких аномалій розпочинати дії з метою їх усунення².

У теоретичних дослідженнях практично не акцентувалася увага на адміністративно-процесуальному аспекті контрольної діяльності. Враховуючи, що розгляд цієї проблеми має бути, на наш погляд, предметом окремого детального дослідження, обмежимося розглядом у рамках цієї роботи питань, що мають першорядне значення для реалізації адміністративно-процесуального статусу громадянина.

Насамперед це стосується принципів здійснення контрольної діяльності, оскільки, розглядаючи їх, ми розкриваємо зміст функції контролю³, що, у свою чергу, служить більш чітко-

¹ Див.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М., 1995. — Ч. 2. — С. 241.

² Див.: *Кривокапич Б.* Судебный контроль за администрацией в Югославии // Советское государство и право. — 1988. — № 12. — С. 77.

³ Див.: *Юсупов В. А.* Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). — Казань, 1976. — С. 206.

му з'ясуванню сутності контролю як самостійного правового явища у сфері адміністративно-процесуальної діяльності.

На нашу думку, до такого роду принципів слід віднести: а) гласність контролю; б) його оперативність і економічність; в) дієвість контролю; г) систематичність контролю; ґ) професіоналізм і компетентність здійснення контрольної діяльності; д) пріоритетну спрямованість контролю на додержання прав і законних інтересів громадян.

Гласність контролю становить принцип, який значною мірою відображає його демократичний характер. Контрольна діяльність взагалі, а також контроль у сфері адміністративного процесу, його хід і результати не повинні бути закритими для суспільства. Навпаки, стан справ у сфері взаємовідносин громадян і державних органів, їх посадових осіб повинен бути висвітлений, своє відбиття мають одержати виявлені в ході контрольної діяльності порушення вимог адміністративно-процесуального законодавства. Гласність контролю сприяє формуванню суспільної думки, що, у свою чергу, безумовно, значно впливає на стан справ у державному управлінні, сприяючи поліпшенню стилю роботи відповідних органів, підприємств, установ, організацій, попереджаючи порушення прав і законних інтересів громадян.

Інтереси виявлення порушень адміністративно-процесуального законодавства в можливо стисліші строки і швидке реагування на такі порушення обумовлюють необхідність втілення в життя такого принципу контрольної діяльності, як її *оперативність і економічність*. Реалізація цього принципу включає два важливі моменти. З одного боку, це дозволяє звести до мінімуму різного роду затягування, а з другого — сприяє здійсненню контрольної діяльності з можливо меншими витратами сил і часу¹.

Включенню формального підходу до здійснення контрольної діяльності значною мірою сприяє реалізація *принципу дієвості контролю*. Контроль повинен не лише виявляти певні порушення адміністративно-процесуальних прав і законних інтересів громадян, а й активно, реально впливати на

¹ Див.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. — С. 103.

стан справ у цій сфері. Це питання тісно пов'язане з необхідністю посилення відповідальності конкретних посадових осіб, що припустилися порушень прав громадян. Очевидно, слід вирішити це питання на законодавчому рівні. Ознайомлення з організацією контролю і практикою контрольної діяльності у сфері додержання адміністративно-процесуальних прав громадян показує, що застосування реальних і достатньо серйозних заходів відповідальності за їх порушення відбувається досить рідко. Дієвість контролю дозволяє піти від формальної констатації факту наявності тих чи інших порушень і перетворити його в ефективний засіб реального поліпшення справ на підконтрольному об'єкті.

Не викликає сумнівів, що однією з передумов реальності одержаних у ході контрольної діяльності результатів, а також чинником, що попереджує порушення прав і законних інтересів громадян, є реалізація *принципу систематичності контролю*. Досвід недавнього минулого переконливо свідчить про безперспективність і марність різного роду «кампаній» по виявленню тих або інших недоліків. Тільки постійний, систематичний контроль є результативним. З одного боку, систематичність контролю забезпечує належну поінформованість суб'єкта його здійснення про динаміку тих або інших тенденцій у діяльності підконтрольного об'єкта, а з другого — служить важливим дисциплінуючим і попереджуючим чинником.

Кваліфіковане проведення контролю потребує глибокого знання не лише специфіки контрольної роботи, методів та форм її здійснення, а й високого рівня фахових знань, зокрема правових, що особливо актуально для контролю в адміністративно-процесуальній сфері.

Не можна не погодитися з тим, що рівень професіоналізму в контрольному процесі має бути гранично високим, оскільки суб'єкт здійснення контролю зобов'язаний бути професійно вище, ніж підконтрольний суб'єкт, і що будь-які фахові витрати в контрольній діяльності негативно позначаються на її ефективності і кінцевому результаті¹. Ця обставина обумовлює необхідність втілення в життя *принципів професіоналізму*

¹ Див.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — С. 101.

і компетентності здійснення контролю в адміністративному процесі.

Принцип пріоритетної спрямованості контролю на додержання прав і законних інтересів громадян у сфері адміністративного процесу прямо пов'язаний із необхідністю реалізації конституційного положення про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю в Україні. Діяльність суб'єктів здійснення контролю повинна, передусім, орієнтуватися на громадянина, виходити із завдань охорони і захисту його прав, свобод і законних інтересів. Тому там, де однією стороною адміністративно-процесуальної діяльності виступає громадянин, об'єктом першочергового контролю повинні стати питання додержання вимог правових норм, що відбивають його правовий статус.

Найважливішим елементом характеристики контрольної діяльності є її ціленаправленість. Стосовно сфери, що розглядається, метою контролю слід визнати встановлення відповідності діяльності всіх суб'єктів процесу вимогам законодавства в плані додержання ними адміністративно-процесуальних норм; причому особливої уваги потребує процесуальна діяльність суб'єктів процесу, які лідирують.

З цього погляду найбільш часто застосовується, у тому числі й щодо громадян, така форма контролю, як внутрішній контроль, що здійснюється в ієрархічному порядку в системі виконавчих органів. Судовий контроль за діяльністю адміністрації, контроль, що здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, а також прокурорський нагляд, є формами зовнішнього контролю.

Значення внутрішнього контролю для забезпечення прав і законних інтересів громадян у сфері адміністративного процесу обумовлено, на наш погляд, рядом обставин.

По-перше, внутрішній контроль, що здійснюється, як правило, керівниками органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та їх структурних підрозділів, є найбільш оперативним. Він дає можливість одержувати постійну інформацію про реальний стан справ у контрольованій сфері в найкоротші строки, надає контролю постійного, систематично-

го характеру. Оперативність такого контролю обумовлена й тим, що він є найбільш наближеним до проблем конкретних громадян. Громадянин має безпосередню можливість відразу звернутися до керівника органу або його структурного підрозділу, якщо вважатиме, що його конкретні права або законні інтереси порушені. Відповідно значно прискорюється і реакція на порушення, котре мало місце, швидко вживаються заходи, спрямовані на виправлення ситуації, що створилася.

По-друге, такого роду контроль потребує мінімальних часових і матеріальних витрат, пов'язаних із залученням до контрольного процесу інших суб'єктів здійснення контрольної діяльності.

Позитивним чинником здійснення внутрішнього контролю виступає і зацікавленість конкретних керівників у належному функціонуванні всіх ланок підпорядкованого їм органу. Такого роду суб'єктивний чинник здатний значно підсилити ефективність контролю.

Важлива роль у здійсненні внутрішнього контролю за додержанням вимог адміністративно-процесуального законодавства належить юридичним службам і юрисконсультам органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій. Значною мірою це забезпечує професіоналізм і компетентність здійснення контролю, посилює його попереджуючий аспект.

Слід підкреслити, що особливого значення набуває належна реалізація внутрішнього контролю в органах, що здійснюють адміністративно-юрисдикційні функції, оскільки притягнення громадянина до адміністративної відповідальності пов'язано із заподіянням йому певних обмежень, часом дуже значних. Тому належний контроль за додержанням адміністративно-процесуальних норм істотно забезпечує об'єктивність і законність рішення про притягнення громадянина до відповідальності.

Ф. Д. Фіночко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Співвідношення організації та управління

Загальнотеоретичні дослідження проблем організації та управління мають не тільки безпосереднє значення для практики, але й можуть сприяти прогресу спеціальних дисциплін. При застосуванні терміна «організація» більшість непорозумінь виникають тому, що цей термін застосовується для визначення понять різних семантичних категорій. Поняття «організація» визначається та застосовується по-різному. Термін «організація» вже був відомий за часів середньовіччя. Етимологічно і семантично цей термін пов'язаний з латинським словом «органум» (грецький — «органом»). Спочатку це слово означало «інструмент, знаряддя». Другим значенням, прийнятим в сучасних умовах, є «орган», тобто частина цілого, спеціалізована щодо функції і застосована до запитів усього цілого. Слово «орган» у своєму головному і першому значенні поклало не лише початок терміна «організація», але й терміна «організм». У переносному значенні термін «органічний» розуміють більш широко, він означає інколи те саме, що «організований». Будь-яка система, по-перше, характеризується тим, що являє собою єдине ціле, зв'язану систему, здібну до самостійного функціонування; по-друге, тим, що