

ПОВНОВАЖЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ

До спеціалізованих контролюючих органів слід віднести різні державні інспекції та служби, основним завданням яких є здійснення державного контролю в тій чи іншій досить вузькій сфері діяльності. Найбільш відомими серед інспекцій є *автомобільна, пожежна, охорони праці, інспекція по контролю за цінами*, серед служб - *санітарна, податкова, митна, контрольньо-ревізійна* та ін. Усі вони є юрисдикційними органами державного управління або їх самостійними структурними підрозділами. Будучи контролюючими органами іншої відомчої належності щодо підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів разом з прокурорським наглядом, зверненнями громадян до компетентних органів (посадових осіб) за захистом своїх прав і громадським контролем є важливим засобом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Особливість такого контролю у порівнянні його з відомчим контролем з боку вищого, щодо підконтрольної структури органу однієї відомчої належності полягає у вузькоспеціалізованому предметі контролю, відсутності відомчої заінтересованості в його результатах, а також у наслідках, які наступають за його результатами. За результатами відомчого контролю в разі наявності порушень винну особу вищий контролюючий орган самостійно може притягти тільки до дисциплінарної відповідальності, а за результатами контролю з боку спеціалізованих контролюючих органів відповідні органи особу притягають до адміністративної або кримінальної (суд) відповідальності що не виключає застосування і дисциплінарних стягнень з боку вищого органу, причому державні інспекції та служби самі накладають адміністративні стягнення).

Відміна контролю від звернень громадян полягає в тому, що звернення про захист своїх прав - це повідомлення про порушення законодавства, що стало відомо заявнику з різних обставин, але ж ніяк не в разі здійснення ним контрольних дій. Заявником може бути будь-яка особа не наділена правом контролю.

Відміна контролю з боку державних контролюючих органів від так званого громадського контролю в тому, що органи громадського контролю самостійно до правової відповідальності винних осіб не притягають і лише деякі з них (таких громадських утворень усього дев'ять) мають право

складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП).

Досить висока результативність контролю спеціалізованих контролюючих органів обумовлена тим, що здійснюють його висококваліфіковані фахівці своєї справи.

Державтоінспекція (ДАІ) МВС України відповідно до покладених на неї завдань:

а) бере участь у розробці проектів законів та інших нормативних актів і документів, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм забезпечення безпеки дорожнього руху та його учасників;

б) здійснює контроль за дотриманням правил дорожнього руху власниками транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами вимог Закону України "Про дорожній рух" (1; 1993.-№ 31.-Ст.339) правил, норм і стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху;

в) виявляє і вживає заходи по попередженню та присіканню адміністративних правопорушень Правил дорожнього руху;

г) забезпечує розгляд справ, віднесених до відання Державтоінспекції;

д) здійснює профілактику правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху серед його учасників;

е) регулює дорожній рух;

є) здійснює державну реєстрацію та облік транспортних засобів згідно з установленими правилами;

ж) контролює внесення обов'язкових платежів власниками транспортних засобів;

з) за результатами контролю звільнює від керування транспортними засобами осіб, які знаходяться в стані сп'яніння, або тих, хто не має прав на керування данним видом транспортного засобу чи грубо порушує правила дорожнього руху;

и) розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання;

і) застосовує інші передбачені нормативно-правовими актами заходи впливу.

Контрольні повноваження Державтоінспекції закріплені в "Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України", затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.97 р., № 341 (3), у таких відомчих нормативних актах, як «Інструкція про порядок прийому екзаменів, оформлення видачі (обміну) посвідчень водія, обліку та зберігання документів, що стосуються екзаменаційної роботи», затверджена наказом МВС України від 21.06. 93. р. № 394, та ін.

Контроль за додержанням правил пожежної безпеки, захисту життя та

здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж здійснюють органи державної пожежної охорони.

Держспожнагляд - один з основних спеціалізованих контролюючих органів державної пожежної охорони України. Відповідно до покладених на нього завдань фахівці державного пожежного нагляду за участю заінтересованих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади:

- а) розробляють, затверджують загальнодержавні правила пожежної безпеки, обов'язкові для всіх підприємств, установ, організацій та громадян;
- б) встановлюють порядок опрацювання й затвердження положень, інструкцій та інших нормативних актів щодо питань пожежної безпеки;
- в) здійснюють контроль за дотриманням керівниками різних ланок влади й громадянами вимог актів законодавства з питань пожежної безпеки;
- г) провадять перевірки й дізнання за повідомленнями й заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки.

Державні інспектори по пожежному нагляду:

а) проводять пожежно-технічні обстеження і перевірки підприємств, установ, організацій, будівель, споруд та інших підконтрольних об'єктів незалежно від форм власності;

б) дають керівникам різних гілок влади, а також громадянам обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків щодо питань пожежної безпеки;

в) в разі виявлення серйозних порушень правил пожежної безпеки припиняють або забороняють роботу підприємств, окремих його підрозділів, агрегатів, експлуатацію споруд, окремих приміщень, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, дію виданих дозволів на право проведення робіт;

г) здійснюють контроль за виконанням протипожежних вимог на будівництві та ін.;

д) за результатами контролю в разі виявлення порушень забороняють (до усунення недоліків) затвердження і реалізацію проектів будівельно-монтажних робіт, зупиняють їх проведення і притягають до адміністративної відповідальності посадових осіб, інших працівників підприємств, установ, організацій і громадян, винних у порушенні встановлених законодавством вимог пожежної безпеки;

е) застосовують штрафні санкції до підприємств, установ, організацій за порушення правил пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів державного пожежного нагляду.

Контрольні повноваження органів пожежної безпеки закріплені в Законі

України "Про пожежну безпеку" (1; 1994.- № 5.- Ст. 21); "Положенні про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів державного пожежного нагляду", яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.94 р., № 840.(2. ЗП України.- 1995.-№ 3.-Ст. 53.), іншими нормативними актами.

Державна інспекція України по контролю за цінами відповідно до покладених на неї завдань та наданих їй повноважень, закріплених у Положенні про Державну інспекцію по контролю за цінами (2; 1992. - №1.-Ст.6):

а) здійснює державний контроль за дотриманням встановленого порядку затвердження й застосування цін і тарифів у міністерствах і відомствах, державних, інших форм власності підприємствах, організаціях та установах;

б) перевіряє обґрунтованість затверджуваних міністерствами й відомствами України, об'єднаннями, підприємствами та організаціями в межах їхньої компетенції незалежно від форм власності та господарювання цін і тарифів, стану організації та ефективності роботи відомчого контролю за цінами;

в) координує роботу єдиної системи органів державного контролю за цінами з іншими контролюючими органами та громадськими об'єднаннями.

Для цього Державна інспекція України по контролю за цінами має право:

а) провадити у будь-яких суб'єктах підприємництва, розміщених на території України, перевірки бухгалтерських документів, книг, звітів, калькуляцій тощо, пов'язаних із застосуванням цін, а також одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають при перевірках;

б) при здійсненні своїх повноважень обстежувати з додержанням відповідних правил виробничі, складські, торговельні та інші приміщення об'єднань, підприємств та організацій, що використовуються для виготовлення, зберігання й реалізації товарів і сировини, а також для надання різних послуг тощо.

За результатами контролю Державна інспекція України по контролю за цінами в разі наявності для того підстав вимагає від керівників та інших відповідальних осіб суб'єктів підприємництва, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про порядок встановлення та застосування цін, а також приймає рішення про застосування до них

передбачених чинним законодавством економічних санкцій та ін. Начальники державних інспекцій по контролю за цінами та їх заступники від імені органів державного контролю за цінами мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на винних посадових осіб, приймати рішення про застосування економічних санкцій і про припинення операцій по рахунках суб'єктів підприємництва в установах банку.

Як зазначалося вище, до контролюючих органів належать також різні державні служби.

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, повноваження якої регулюються Законом України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" (1; 1994.-№ 27.-Ст. 218), здійснює контроль за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей, а також застосує заходи правового характеру щодо порушників санітарно-епідемічних правил. Основними завданнями діяльності цієї служби є:

а) нагляд за організацією та дотриманням усіма юридичними та фізичними особами санітарних та протиепідемічних правил;

б) нагляд за реалізацією державної політики в питаннях профілактики захворювань населення, участь у розробці та контроль за виконанням програм, що стосуються попередження шкідливого впливу чинників навколишнього середовища на здоров'я населення;

в) нагляд за дотриманням санітарного законодавства тощо.

При виявленні правопорушень встановлених правил державні санітарні лікарі:

а) обмежують, тимчасово забороняють або припиняють діяльність підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин та механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, пересувним складом і літаками в разі невідповідності їх вимогам санітарних норм;

б) обмежують, тимчасово забороняють або припиняють будівництво, реконструкцію чи розширення об'єктів по проектах, що не мають позитивного висновку за результатами державної санітарно-гігієнічної експертизи чи мають відхилення від затвердженого проекту;

в) вилучають з реалізації небезпечні для здоров'я продукти харчування, хімічні та радіоактивні речовини, біологічні матеріали в порядку, встановленому законодавством;

в) притягають винних осіб до адміністративної відповідальності.

до юридичних осіб застосовують фінансові санкції.

Митний контроль здійснюється Митною службою України. Його метою є забезпечення дотримання державними органами, підприємствами, посадовими особами, а також громадянами порядку переміщення через державний кордон товарів та інших предметів.

Митний контроль безпосередньо здійснюють відповідні посадові особи митниць шляхом:

- а) перевірки документів, необхідних для такого контролю;
- б) митного огляду транспортних засобів, товарів та інших предметів, особистого огляду;
- в) переогляду;
- г) обліку документів і предметів, які переміщуються через митний кордон України;

д) митних обстежень, які проводяться в спеціальних зонах митного контролю. При цьому в разі потреби застосовуються технічні й спеціальні засоби, безпечні для життя й здоров'я людей, тварин і рослин і які не спричиняють шкоди підприємствам і громадянам. При необхідності для участі в здійсненні митного контролю залучаються фахівці й експерти.

Уповноважені особи митних органів при виявленні ними порушень митних правил та при наявності інших означених законодавством підстав можуть здійснювати адміністративне затримання, вилучення речей і документів, застосовувати спеціальні засоби попередження та припинення правопорушень. Начальник митного органу, його заступник або посадова особа, яка здійснює провадження по справі про адміністративне правопорушення, мають право відповідною постановою назначити перевірку діяльності підприємства, яке допустило порушення митних правил. Начальники митниць та їх заступники притягають винних осіб до адміністративної відповідальності. Згідно з законодавством митні органи є також органами дізнання по справах про контрабанду.

Контрольні повноваження митних органів та їх посадових осіб закріплені в Митному кодексі (1; 1992.- № 16.-Ст 203.), положеннях про митну службу та її підрозділи, інших нормативних актах.

Функції контролю за додержанням законодавства про податки та інші платежі в бюджет відповідно до Закону України "Про державну податкову службу в Україні" (1; 1994.-№ 15.-Ст.84) здійснює *Державна податкова адміністрація*. Вона:

- а) контролює своєчасне подання платниками податків, бухгалтерських звітів і балансів, податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет, а також перевіряє достовірність цих документів щодо правильності визначення прибутку.

доходу, інших платежів у бюджет;

б) контролює додержання громадянами законодавства про індивідуальну трудову діяльність; забезпечує правильність застосування та своєчасне стягнення фінансових санкцій за порушення зобов'язань перед бюджетом;

в) передає правоохоронним органам матеріали про факти порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, тощо.

Для реалізації цих функцій підрозділам Державної податкової адміністрації надається право:

а) здійснювати у будь-яких суб'єктах підприємництва перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет;

б) одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках;

в) обстежувати будь-які приміщення підприємств, установ, організацій та громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування.

За результатами контролю у випадках, передбачених законодавством, державні податкові інспектори мають право:

а) зупиняти операції підприємств, установ та організацій по розрахункових, інших рахунках у банках;

б) вилучати у підприємств, організацій та установ документи, що свідчать про приховування (заниження) прибутку (доходу), а в громадян, які порушують порядок зайняття індивідуальною трудовою діяльністю, - патенти або реєстраційні посвідчення;

в) застосовувати до підприємств, установ та організацій фінансові санкції, а громадян притягати до адміністративної відповідальності.

Дещо схожі контрольні функції та повноваження має *Контрольно-ревізійна служба (КРС) Міністерства фінансів України*, повноваження якої закріплені Законом "Про контрольно-ревізійну службу в Україні" (1; 1993.- № 13.-Ст.110). Вона:

а) провадить ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку й звітності в міністерствах, відомствах та інших органах державної виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах, а також на підприємствах та в організаціях, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів;

б) здійснює контроль за усуненням недоліків і порушень, виявлених попередніми ревізіями й перевірками;

в) розробляє інструкції, інші нормативні акти про проведення ревізій та перевірок;

г) розробляє пропозиції щодо удосконалення контролю;

д) координує роботу контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, тощо.

Головному контрольно-ревізійному управлінню та його підрозділам на місцях надається право:

а) безперешкодного доступу на підконтрольні об'єкти для з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою;

б) припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;

в) одержувати від посадових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що ревізуються або перевіряються, письмові пояснення з питань, які виникають у ході ревізій і перевірок;

г) за результатами контролю у випадках передбачених законодавством, і в разі потреби накладає на керівників та інших посадових осіб підприємств, установ та організацій адміністративні стягнення;

д) стягує в доход держави кошти, одержані міністерствами, відомствами, державними комітетами, державними фондами, підприємствами, установами й організаціями за незаконними угодами або без інших встановлених законодавством підстав чи з порушенням чинного законодавства, тощо.

У той же час ефективність діяльності спеціалізованих контролюючих органів у багатьох випадках є нижчою її можливостей, що є наслідком недосконалості чинного законодавства. Наприклад, підрозділи КРС мають право провадити ревізії і перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів та інше тільки в державних структурах, державних фондах, бюджетних установах, а також на тих підприємствах і в організаціях, які одержують кошти з бюджету й державних валютних фондів. І лише за постановою прокурора або слідчого, винесеною в перебігу розслідування кримінальної справи, органи КРС здійснюють ревізії і перевірки суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності. Вбачається за доцільне надати КРС право самостійно обирати об'єкт контролю.

Істотно знижує ефективність діяльності КРС і недосконалість процесуальної частини законодавства. Так, чинне законодавство зовсім не регулює порядок застосування КРС фінансових санкцій, а посилається в цих питаннях на п. 7 ст. 11 Закону «Про державну податкову службу в

Україні». Але ж там йдеться про суми прихованого (заниженого) прибутку (доходу), податків або інших обов'язкових платежів, що, власне, не є основним об'єктом контролю з боку КРС. Думається, що діяльність такого важливого для держави контролюючого органу повинна бути врегульована значно детальніше.

За сучасних умов роль контролю в державному управлінні постійно зростає. Однак така важлива функція держави досі не врегульована спеціальним нормативним актом, де були б закріплені:

а) загальне визначення контролю як однієї з основних форм державного управління, його відміни від нагляду та інших близьких за напрямками та зовнішніми формами видів діяльності державних та недержавних утворень;

б) особливості відомчого, міжвідомчого та надвідомчого контролю;

в) принципи та способи здійснення контролю;

г) порядок взаємодії контролюючих та правоохоронних органів;

д) контрольний процес тощо.

Окрім окреслених питань у спеціальному нормативному акті законодавцю слід визначитися і з узагальнюючою назвою контролюючих органів, тобто розібратися, де «інспекції», а де «служби» і в чому полягає різниця між ними. На нашу думку, «службами» слід визнати контролюючі органи, які не мають у своєму складі спеціальних (оперативно самостійні) контролюючих підрозділів а здійснюють контроль самостійно, тобто всі посадові особи цих органів наділені правом контролю у сфері діяльності органа. Це податкова, митна та інші служби. До «інспекцій» слід відносити спеціальні контролюючі підрозділи, які утворюються у складі міністерств, комітетів та відомств (ДАІ, пожежна, санітарна (яка зараз визнається службою) та ін.).

Низку проблем можна вирішити шляхом прийняття Закону України «Про контроль у державному управлінні». Наявність такого спеціального нормативного акту більш чітко окреслить місце й роль контролю в державному управлінні, значно полегшить роботу контролюючих та правоохоронних органів, підвищить їх результативність.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. ЗП України. 3. Офіційний вісник України. - 1997. - № 16. - С. 52.