

2011
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

код екземпляра 242266



ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Республіканський міжвідомчий
науковий збірник

Випуск 71

Засновано в 1976 р.

Харків
2005

134829



ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ Й НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проблема організаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності є похідною від проблеми правового забезпечення, але вона не менш значуща для функціонування системи контролю, оскільки навіть найдосконаліше законодавство про контроль без чіткої організації щодо його застосування не в змозі належним чином регулювати суспільні правовідносини. Значимість організаційного забезпечення (зовні начебто другорядного) контрольно-наглядової діяльності для функціонування системи контролю ще можна порівняти зі значимістю для належної роботи допоміжного персоналу апарату управління (діловоди, кур'єри, секретарі-друкарки та ін.), без якого апарат врешті-решт зупиниться.

У юридичній літературі проблемі приділялося достатньо уваги [Див.: 1; 3; 4; 8], але остаточного вирішення вона поки що не здобула та й навіряд чи її колись можна буде розв'язати повністю. Суспільство не стоїть на місці. Постійна трансформація соціальних відносин спричиняє потребу в реформуванні управлінських відносин, у тому числі й контрольно-наглядових як різновидів форм державного управління.

Питання організаційного забезпечення контролю розглядалися вченими практично завжди в нерозривному зв'язку з проблемою їх правового забезпечення. І це правильно, адже організаційне забезпечення не може не мати нормативної основи так само, як і правове забезпечення на практиці не зможе бути реалізовано без організаційних заходів. Але, для більш рельєфного вирішення проблем організаційного і правового забезпечення контролю й нагляду в державному управлінні спробуємо їх розглянути окремо. (Проблеми правового забезпечення контролю й нагляду в державному управлінні автором були розглянуті у статті з відповідною назвою [Див.: Проблеми законності, 2004. – № 70. – С. 51-56]).

Що стосується неправових форм управлінських дій, різновидом яких виступає й контрольно-наглядова діяльність, то до них традиційно відносять дії, безпосередньо не пов'язані з прийняттям нормативних і виданням індивідуальних актів управління. Такими визнають проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 122, 123; 6, с. 66]. Останні, як вбачається, є різновидом заходів організаційних і окремо розглядатися нами не будуть.

Загальновизнано, що проведення організаційних заходів – це одна з форм управлінської діяльності. Організаційні дії зумовлюють необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої й ефективної роботи відповідних систем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність їх конкретних форм визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, специфікою їх правового статусу. Столивно органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів, тих чи інших заходів; б) інспектування роботи й інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка і проведення нарад, конференцій тощо.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися і юридично [2, с. 125].

Здійснення організаційних заходів є найбільш об'ємною частиною діяльності як апарату виконавчої влади взагалі, так і контрольно-наглядових органів, зокрема, з боку як її кількості, так і різноманітності. Вони мають допоміжний характер. Основне призначення цих заходів – обслуговування самого процесу контролю (або контрольного провадження), усіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи контролюючих структур.

В узагальненому вигляді організаційні заходи у сфері управління – це підготовка матеріалів для прийняття відповідних рішень, провадження діловодства, підготовка довідок, звітів тощо. У спеціальній літературі (як один із поглядів) залежно від призначення й способів виконання відокремлюють такі організаційні заходи:

а) діловодські (усі операції, які пов'язані з підготовкою документів органами управління і яким притаманний технічний характер, – листування, передрукування, розмноження тощо);

б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції з передачі матеріальних засобів або майна, видача виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління);

г) статистичні (збирання й обробка інформації відповідно до вста-

новлених правил);

д) інформаційно-довідкові (складання й опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників, довідок про роботу органів управління, відповідних роз'яснень і консультатій на підставі інформаційних матеріалів);

е) систематизація матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

є) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління) [2, с. 126].

Зрозуміло, що організаційне забезпечення контрольно-наглядових дій не буде повністю відповідати названим заходам, оскільки контроль є лише частиною управлінського процесу, до того ж досить специфічною. На нашу думку, до такого забезпечення можна віднести такі заходи по безпосередній підготовці до здійснення контролю або нагляду (все інше буде складати контрольне провадження), як-то: а) вибір об'єкта контролю; б) накреслення його завдань і цілей; в) визначення форм і методів контролю; г) підбір кадрів контролерів відповідної кваліфікації¹; д) технічне й фінансове оснащення суб'єкта контролю²; е) окреслення оптимальних строків проведення контрольно-наглядових дій; є) прогнозування очікуваної ефективності роботи контролерів; ж) визначення (за наявності підстав) порядку взаємодії різних контролюючих і правоохоронних органів.

Серед наведених елементів організаційного забезпечення ми вирізняємо підбір кадрів контролерів відповідної кваліфікації як головний елемент. Відомий вислів: "Кадри вирішують усе" у цьому випадку є виправданим. Висококваліфіковані кадри контролерів навіть при недостатньому запровадженні інших елементів організаційного забезпечення спроможні виконати поставлене завдання на досить високому рівні, нівелюючи прорахунки й негаразди власним досвідом і професіоналізмом. У свою чергу, підбір кадрів контролерів відповідної кваліфікації, на нашу думку, повинен наповнюватися такими елементами організаційного забезпечення суб'єктів контролю, як розробка:

– класифікації контрольно-наглядової діяльності та її затвердження;

¹ Як правильно зауважили В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов, рівень професійної підготовки контролера повинен бути максимально високим. Суб'єкт здійснення контролю зобов'язаний бути професійно вище підконтрольного суб'єкта, оскільки будь-яка неточність в контрольній діяльності негативно відбивається на її ефективності й кінцевому результаті. [5 с. 101].

² Технічні контрольні засоби в адміністративно-правовій літературі вірно розглядаються як допоміжні в забезпеченні контролю [7, с. 37]. Проблеми юридичного закріплення підстав і результатів їх застосування потребують самостійного дослідження.

– класифікації та номенклатури посад контролерів;
– загальної моделі (стандартів) діяльності фахівців контрольно-наглядових органів;

– посадових характеристик контролерів різних контролюючих органів, де законодавчо закріплюються їх основні функції, обов'язки та права;

– моделі посади (освіта, трудовий стаж, вік та ін.);

– нормативів показників для персонального якісного й кількісного планування й обліку роботи контролера.

Останній елемент є вкрай важливим, оскільки дозволяє корегувати кадрову політику контрольно-наглядового органу в цілому. Цей елемент доречно використовувати і як своєрідний стандарт мінімальної професійної придатності фахівця, за допомогою якого залежно від низки показників (освіти, стажу роботи, посади, рангу тощо) можна буде встановлювати, були в діях контролера зловживання чи це була звичайна помилка. До речі, практиці відомі численні випадки, коли за відповідну винагороду контролери навмисно не вбачають зловживань у діях посадових осіб об'єкта контролю або ж за результатами контрольно-наглядових дій складають завідомо юридично неспроможні документи або такі, які практично не мають належної доказової бази, що надає змогу правопорушникам уникати відповідальності. Автор розуміє, наскільки це складне і не беззаперечне питання. Воно потребує серйозного самостійного дослідження.

Уміле поєднання правового й організаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності є найважливішим засобом правильного й ефективного контролю у сфері державного управління, запорукою підвищення дієвості роботи органів державної виконавчої влади, інших структур, прискорення адміністративної реформи в Україні.

Список літератури: 1. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль – К.: Вища шк. права при Інституті держави і права НАН України, 1999. – 48 с. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с. 3. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. Дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1999. – 390 с. 4. Битяк Ю.П. Совершенствование контроля в советском государственном управлении // Социалистическая законность в советском государственном управлении / Ю.П. Битяк, Н.П. Воронов, Ю.М. Грошевой и др. – Х.: Вища шк., 1987. – С. 34-44. 5. Горшеньов В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с. 6. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій. – К.: Основи, 1994. – 154 с. 7. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия / Под ред. А.П. Гуляева. – М.: МАЭП; ИИК «Калита», 2000. – 208 с. 8. Сивченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні. Дис. ... д-ра юрид. наук. – Ірпінь, 2002. – 455 с.

Надійшла до редакції 18.10.2004 р.