

43-48

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

код екземпляра 275237



ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Республіканський міжвідомчий
науковий збірник

Випуск 77

Засновано в 1976 р.
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ
УКРАЇНИ імені Ярослава Мудрого
БІБЛІОТЕКА
ЧИТАЛЬНИЙ ЗАЛ №2
вул. Пушкінська 77, тел. 191-238

Харків
2006

560044
Проблеми
законності В.77

12.03.13 Березини
14.03.2013 Кинале
22.03.2013 Сатир
26.03.2013 Малецьки
28.03.2013 Сопи
08.04.2015 Майвено

560044

ДО ПИТАННЯ ПРО КЛАСИФІКАЦІЮ КОНТРОЛЮ
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Сучасний погляд на державне управління як на одну з головних сфер суспільної діяльності має серцевиною істотну проблему – проблему контролю як однієї з найважливіших функцій державного управління. Державне регулювання трансформаційними процесами охоплює в першу чергу реформування економічної системи, зміни фінансових відносин, докорінну перебудову низки функцій держави, у тому числі й контрольних. З огляду на різноманітність змісту державного управління варто порушити питання формування окремих видів контролю, які відповідали б такій різноманітності.

Завданням даної статті є аналіз і подальший розвиток класифікації системи контролю, яка має свої особливості як формування, так і функціонування, зумовлені конкретним змістом контролюючих органів.

Якщо права і свободи людини, їх гарантії становлять зміст і напрямки діяльності держави, то контроль – це ода з гарантій служіння інтересам людини в царині управління. Будучи явищем багатогранним і багатоплановим, контроль потребує налагодженої системи для свого здійснення. Ці питання хоча й неодноразово розглядалися в науковій юридичній літературі, проте остаточного свого вирішення поки що не знайшли [Див.: 1-17].

Контроль є одним із способів забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [10, с. 3]. У загальному розумінні його можна розглядати у 2-х аспектах.

Перший полягає в розгляді контролю як своєї функції управління, властивої кожному етапу останнього. На сьогодні загальноприйнятою є думка, що зміст державного управління найчіткіше відбивається в його функціях, хоча серед учених немає єдиного погляду на визначення самого поняття “функції управління”. Аналіз наукової юридичної літератури [3, с. 76, 77; 5, с. 35, 36; 14, с. 236-246] дає змогу зробити висновок, що науковці правильно акцентують увагу на тому, що функції – це частини змісту управлінської діяльності. Так, В.Г. Афанасьєв під функцією управління розуміє операцію, дію суб’єкта управління, що відповідає стадіям послідовно змінюваному управлінському циклу, а сукупність цих функцій називає змістом

управлінського процесу [4, с. 211]. Деякі вчені дотримуються позиції, що функції управління – це типові й загальні види діяльності з управління, але в більшості випадків під нею розуміється сукупність завдань, обов’язків і прав, конкретні напрямки діяльності суб’єкта управління [13, с. 28]. Звернімо увагу, що вищевказані ознаки функції управління повністю відповідають ознакам контролю, що дає змогу визначити контроль функцією управління. Контроль є самостійним видом діяльності уповноважених на те органів державного управління, які діють у спосіб і в межах, передбачених законом. Специфіка його призначення – у співставленні фактичного стану підконтрольних об’єктів у різних галузях з вимогами, які перед ними висуваються. Результатом контролю має бути коригування процесу роботи підконтрольного об’єкта з метою виправлення допущених помилок, поновлення законності й дисципліни.

У другому аспекті контроль розглядається як заключна стадія управління, яка, у свою чергу, складається з певних етапів (процедур): констатації, порівняння, аналізу, розробки заходів ліквідації відхилень, застосування санкцій до винних осіб [17, с. 188]. На кожному з них контроль відіграє важливу роль, бо своєчасне і правильно прийняте рішення є запорукою досягнення необхідних результатів.

Контроль також є невід’ємним елементом державного управління, головною метою якого є забезпечення відповідності роботи державного органу управлінським рішенням щодо реалізації державної політики в тій чи іншій сфері.

Як специфічна управлінська форма контроль має наступні завдання: а) він здійснюється як за процесом, так і за результатом дій; б) важливо не тільки викривати порушення, а й відзначити добре зроблену роботу; в) контроль – не самоціль, а інструмент управління.

У науковій юридичній літературі існує чимало поглядів на зміст і види контрольної діяльності. Перш за все зазначимо, що контроль як явище соціальне й неоднозначне з позицій більш філософських, аніж правових можна визначити як сукупність різних за формою дій, що виконуються його суб’єктами щодо поведінки людей (власної поведінки) або для встановлення наукових або інших пізнавальних фактів при дослідженні об’єктів матеріального світу. Визначення цього поняття в широкому значенні зобов’язує згадати й те, що воно виступає у 2-х основних видах: державний контроль (включає контролюючі дії всіх без винятку державних структур і поглинає в собі контроль у царині державного управління) і недержавний. У сукупності вони становлять контроль соціальний [10, с. 46].

Щодо наукового обґрунтування класифікації контролю, то не-

обхідно відмітити, що, незважаючи на те, що цьому питанню в доктрині адміністративного й фінансового права приділяється значна увага, єдиного підходу до його вирішення немає. Це обумовлено різноманіттям критеріїв, покладених в основу формулювання поняття "контроль". Так, адміністративісти під ним розуміють складову частину (елемент) управління, покликану забезпечити систематичну перевірку об'єктів управління виконання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, дотримання дисципліни та правопорядку. Вона знаходить свій прояв у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, призупиненні, скасуванні або внесенні змін до актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів або осіб [1, с. 246].

Залежно від поставлених у підґрунтя класифікації критеріїв контроль поділяють на:

1) контроль з боку органів виконавчої, законодавчої, судової гілок влади, спеціальних контролюючих органів, органів місцевого самоврядування (за суб'єктами контролю) [10, с. 89];

2) контроль органами державного управління за підконтрольними їм об'єктами, контроль за органами державного управління всіма уповноваженими на те суб'єктами (за підпорядкуванням об'єкта контролю його суб'єктові) [10, с. 47];

3) виробничо-технічний, фінансовий, господарський контроль (за змістом діяльності конкретних підприємств, установ, організацій) [8, с. 145];

4) організаційно-технічний, адміністративно-економічний, фінансово-господарський (за характером контролюваних операцій) [2, с. 152];

5) банківський, податковий, митний, статистичний, контроль за виконанням управлінських рішень (за напрямками його контролю) [11, с. 268];

6) партійний, народний, державний, позавідомчий, відомчий, внутрішньогосподарський (внутрішній), громадський, зовнішній (за його організаційними формами) [16, с. 24; 9, с. 4];

7) перевірку (обстеження), економічний аналіз, ревізію, господарський спір, обстеження, розслідування (за способами здійснення контролю) [6, с. 82];

8) попередній, поточний, наступний (за часом його здійснення) [6, с. 26];

9) зовнішній, внутрішній, загальний, внутрішньогосподарський, внутрішньовідомчий (відомчий), міжвідомчий, громадський, держав-

ний, приватний, відомчий (галузевий), контроль власника (залежно від його суб'єкта) [15, с. 165];

10) документальний, фактичний контроль (за джерелами інформації) [6, с. 165];

11) контроль до складання балансу, після цього (за періодом охоплення подій) [12, с. 165].

Безсумнівно, наведений перелік критеріїв не є вичерпним. Аналіз наведеної класифікації дає змогу зробити висновок, що порушена проблема потребує спеціального дослідження, а результатом повинно стати визначення на законодавчому рівні видів державного контролю. Незважаючи на неодноразові пропозиції щодо прийняття відповідних законів [10, с. 172; 11, с. 368], які вирішували б загальні питання організації й проведення державного контролю, на сьогодні такого законодавчого акта не існує. Не знайшов поки що свого законодавчого формулювання й термін "державний контроль".

Вважаємо, що в період проведення адміністративної реформи першочерговим завданням є якісне оновлення законодавства про контроль у сфері державного управління. Ураховуючи ситуацію, яка склалася на сьогодні в законодавчому процесі, пропонуємо прийняти до уваги наступні пропозиції:

1. Прийняти закон з орієнтованою назвою "Про державний контроль в Україні", де навести тлумачення таких основних термінів, як "контроль", "державний контроль". Пропонуємо наступні визначення:

– *контроль* – функція управління, що полягає в перевірці виконання завдань відповідного об'єкта контролю для своєчасного вжиття необхідних заходів у разі відхилення від поставлених завдань;

– *державний контроль* – функція контролюючих органів (його суб'єктів), спрямована на перевірку виконання завдань підконтрольними структурами (об'єктами контролю) з метою отримання інформації про стан додержання вимог і своєчасним коригуванням процесу роботи для досягнення максимально ефективного результату.

2. Чітко визначити структуру майбутнього закону, регламентувати в окремих розділах права й обов'язки органів законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, порядок здійснення ними контролю, контроль Президента України (класифікації пропонуємо закріпити за суб'єктами контролю).

На нашу думку, прийняття відповідних законів, які стануть регулятивною й методологічною серцевиною системи спеціального законодавства, має цілісно врегулювати інститут контролю в його широкому розумінні.

Список літератури: 1.Адміністративне право України: Підручник / За ред.

Ю.П. Битяка. – Х.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с. 2. Андреев В.Д. Ревизия и контроль в потребительской кооперации. – М.: Экономика, 1987. – 334 с. 3. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 1975. – 239 с. 4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – 2-е изд. доп. – М.: Политиздат., 1973. – 390 с. 5. Бачило И.Л. Функции органов управления (Правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит., 1976. – 198 с. 6. Белобжецкий П.А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. – М.: Финансы, 1979. – 160 с. 7. Белов Н.Г. Контроль и ревизия в сельскохозяйственных предприятиях. – М.: Статистика, 1980. – 183 с. 8. Бутинцев Ф.Ф., Бардаш С.В. та ін. Контроль і ревизія: Підручник для студ. вузів спец. 7.050106: Облік і аудит. – Житомир: Вид-во Житомир. інж.-технол. ін-т, 2000. – 512 с. 9. Вознесенский Е.А. Внутрихозяйственный контроль на предприятии. – Л.: Знание, 1967. – 33 с. 10. Гарацук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х.: Фоліо, 2003. – 176 с. 11. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.:Юрінком Інтер, 1999. – 432 с. 12. Калюга Є.В. Класифікація контролю та шляхи її вдосконалення // Фін. контроль. – № 1. – 2002. – С. 44-52. 13. Лунев А.Е. Право и эффективность управления. – М.: Юрид. лит., 1973. – 87 с. 14. Петров Г.И. Основы советского социального управления. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1974. – 284 с. 15. Полторакия В.А. Ревизия и контроль хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий. – К.: Изд-во Киев. ун-та, 1967. – 267 с. 16. Приходько Н.Е. Контроль сохранности социалистической собственности на предприятии. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 97 с. 17. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні. – Ірпінь: Акад. держ. подат. служби України, 2001. – 407 с.

Надійшла до редакції 13.10.2005 р.

УДК 342.95

Ф.Д. Фіночко, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ІНТЕГРАЦІЯ Й ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Процес автономізації адміністративного права у просторі й часі збігся з цілою низкою наукових пошуків. Опрацювання основоположних концептуальних настанов теми належить таким ученим, як С.С. Алексєєв, В.М. Кудрявцев, В.М. Чхиквадзе, Ц.А. Ямпольська, В.Д. Сорочкін, Л.С. Явич, В.К. Райхер, В.І. Свидерський, Р.А. Зобов, Ю.К. Толстой, О.О. Красавчиков, О.Ф. Шебанов, Ю.С. Васильєв, А.Є. Луньов, М.П. Євсєєв, С.В. Полєніна, В.Ф. Яковлев, І.С. Самощенко, Ю.О. Тихомиров та ін. [Див.: 1; 2; 3; 4; 5].

До комплексу фундаментальних галузей належать право конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне, а також процесуальні галузі. Профілюючими галузями є такі, що: а) вичерпно концентрують генеральні юридичні режими, групові методи правового регулювання; б) відрізняються юридичною "чистотою", охайністю, контрастністю,

юридичною несумісністю і тим самим виключають можливість взаємного субсидіарного застосування норм, що входять у ці галузі; в) юридично первинні, тобто такі, що складають вихідний правовий матеріал, який потім так чи інакше використовується при формуванні правових режимів, і виступають заголовними підрозділами цілих груп, сімей галузей права [2, с. 248].

Близька до математичної завершеності архітектоніка фундаментальних галузей може на перший погляд створити враження апріор. Але перед нами один з проявів, притаманних праву специфічних закономірностей того, що за всією різноманітністю юридичних режимів існують початкові, вихідні інтеграційні елементи юридичного інструментарію. У дійсності це регулятивні й охоронні механізми, централізовані й диспозитивні основи, матеріальне і процесуальне. І все перелічене отримує первинне й вичерпне втілення в інтеграційних фундаментальних галузях.

З розвитком законодавства, зумовленого економічними потребами, а також соціально-політичних та інших пануючих відносин видаються комплексні акти, що зачіпають цілі сфери соціального життя (охорону здоров'я, екологію, комунікації). У цих випадках формуються комплексні галузі законодавства, у яких об'єднується за тією чи іншою предметною, тематичною чи цільовою ознакою юридично різноманітний правовий матеріал. Ці утворення є комплексними в тому сенсі, що норми, які входять до них, не пов'язані єдиним методом чи механізмом регулювання, майже всі вони стосуються основних галузей. Так, норми морського права можна розподілити за такими галузями, як адміністративне, цивільне, земельне, процесуальне та ін. І все-таки перед нами особлива юридична цілісність. Тут проходить подвоєння й потроєння структури права, яке повністю поєднується з загальнофілософськими уявленнями про можливість об'єктування того чи іншого феномену в декількох перехресних структурах, про існування ієрархії структур [5; с. 38, 39].

Проблема комплексних утворень у структурі права в науковій юридичній літературі залишається дискусійною й набуває часом полемічної гостроти. Це правові утворення, комплексні галузі права, сфери, зони правового регулювання, або комплексна галузь права. Отже, різні погляди на цю проблематику необхідно спрямувати на опрацювання розробку конструктивних ідей, що характеризують складну багаторівневу структуру права.

Не заперечуючи викладеного, автор даної статті щодо зазначеної теми дотримується наступних позицій.

Різноманітні галузі права мають неоднакове число інтегруючих