

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Законність та дисципліна в державному управлінні забезпечуються трьома основними способами — проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернення громадян. Проте здійсненню цих конкретних юридично значущих дій передують переконання, яке проявляється в попередженні, роз'ясненні та вихованні, а також в утворенні певних стимулів законслухної поведінки суб'єктів державного управління.

Діяльність по забезпеченню законності надається державно-правовий характер, а органи, що її здійснюють (міліція, прокуратура, суд, різні державні інспекції, служби та ін.) наділяються юридично владними повноваженнями. Такого роду діяльність і розуміють як спосіб забезпечення законності. Кожний з цих способів має тільки йому властиві риси, закріплені відповідними нормативними актами й реалізується спеціальними методами. У той же час ці способи пов'язані між собою єдністю цілі — забезпечити точне дотримання вимог законності і дисципліни всіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відбиття: в припиненні порушень законів та дисципліни; в застосуванні заходів по ліквідуванню причин та умов, які їх породжують; у відновленні порушених прав та законних інтересів громадян, суспільних організацій; у покаранні осіб, які винні в порушенні законності та дисципліни; в створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни; у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни. Цим забезпечується додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним його працівником з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорони та захисту прав і законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління.

Контроль — основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який є одним з найважливіших

його елементів. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур. Контроль також являється одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. У державному управлінні він поширюється на всі сфери — народне господарство, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, плановий та позаплановий ревізій, обстежень, витребувань звітів, рейдів, оглядів тощо.

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими напрямками діяльності, як дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших видів державних дисциплін, використання основних та зворотніх державних ресурсів, виконання природоохоронного законодавства, підбір та розстановка кадрів у державному секторі, виконання соціальних програм і т.д.

Контрольна діяльність являє собою низку послідовних дій, які можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями — діями. При здійсненні підготовчої стадії провадиться вибір об'єкту контролю, визначається його предмет (встановлюється, що слід перевірити), визначається спосіб здійснення контролю, призначаються особи, які будуть його здійснювати, складаються плани проведення контролю. Під час центральної стадії ведеться збір та опрацювання інформації, яка аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформації, отримані від керівництва такого об'єкта і від інших джерел, часто не співпадають. Підсумкова стадія включає такі дії, як прийняття рішень за підсумками контролю, доведення його до адресата (а в необхідних випадках — і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю), надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Безумовно, стадії-дії при проведенні контролю не завжди присутні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди — до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, яка є поширеною для багатьох випадків.

Контролю, як одному з основних елементів державного

управління, властиві свої принципи. До них належать: 1) універсальність, яка означає, що контроль повинен охоплювати всі ланки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; 2) систематичність, що припускає проведення контролю не одноразово чи від випадку до випадку, а за певною схемою, постійно; 3) безпристрасність, яка досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах; 4) реальність контролю, що забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів; 5) дієвість, оперативність, результативність, які вимагають швидкого провадження контрольних дій за відповідними повідомленнями про виявлені порушення, попередження правопорушень та сприяючих їм причини, своєчасного прийняття заходів щодо їх усунення; б) гласність, що припускає можливість, а в деяких випадках і необхідність доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю.

Контроль можна класифікувати також за органами, які його здійснюють, за сферою діяльності, яка підлягає контролю, за формами його проведення.

Органи, здійснюючі контроль, підрозділяються на такі групи: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим); 2) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні комітети та відомства, місцева державна адміністрація та її підрозділи, адміністрація підприємств, організацій, установ); 3) судові органи (Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції); 4) спеціальні контролюючі органи — різні державні інспекції (пожежна, санітарна, автомобільна та ін.), Інспекції та служби — Державна податкова адміністрація, Державна митна служба тощо; 5) органи місцевого самоврядування (місцеві Ради та їх виконавчі органи).

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, останній підрозділяється на відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий).

Відомчий контроль здійснюється міністерствами та відомствами всередині відповідної структури (тому його ще називають внутрівідомчим контролем). Він тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами та відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулюються Положенням про відомчий контроль за фінансово-господарською діяльністю об'єднань, під-

приємств організацій та установ (2. ст. 16). Відповідно до цього акту міністерства та відомства за погодженням з Міністерством фінансів, затверджують інструкції та порядок проведення ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підлеглих об'єктів.

Здійснюючи керівництво відповідними сферами управління, міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади у межах своєї компетенції видають акти, організують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у тому числі і контрольні, закріплені в законах, Положеннях про ці міністерства, відомства, управління та відділи місцевих органів державної виконавчої влади, статутах підприємств, організацій та установ. У міністерствах та відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладаються також на юридичні служби та юрисконсультів.

Суть міжвідомчого контролю полягає в тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів та відомств вимоги, слідкують за виконанням вимог. На відміну від відомчого контролю, який здійснюється контролюючою структурою однією з підконтрольним органом відомчої належності, міжвідомчий контроль здійснюється, як уже сказано вище, органами іншої відомчої належності.

Другою особливістю такого виду контролю являється те, що коло питань, які має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, надто вузьке, спеціалізоване, тобто прив'язане до завдань, що стоять перед ним органом. Наприклад, Держкомстат контролює тільки порядок організації та ведення статзвітності різними міністерствами, державними комітетами та відомствами, не втручаючись і їх інші функціональні повноваження. Міністерство фінансів за допомогою свого Головного контрольно-ревізійного управління України здійснює контроль за використанням різними міністерствами, державними комітетами та відомствами грошових коштів, матеріальних цінностей, за їх збереженням, станом та достовірністю бухгалтерської звітності, також не втручаючись у функціональні повноваження підконтрольного органу щодо інших питань.

До міжвідомчого контролю слід віднести і контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежної, санітарної, автомобільної та ін.) та служб — підрозділів Держкомнаглядохоронпраці, Державної митної служби та ін.), оскільки вони структурно входять до складу відповідного міністерства, державного комітету або відомства. Згідно з наданими їм повноваженнями вони здійс-

нують контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності в промисловості, сільському господарстві, на транспорті, у сфері охорони природи тощо.

Надвідомчий контроль здійснюється органами загальної компетенції з усіх питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, віднесених до їх повноважень. Цим органам підконтрольні органи різної відомчої належності.

Контроль здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається акт), затребування звітів та ін.

Контроль слід відрізнити від нагляду — близького до нього виду державної діяльності, хоча вони мають і однакові риси. На жаль, багато вчених-адміністративістів на їх відмінність не зважають. Законодавець також допускає неточності. Наприклад, дії таких контролюючих органів, як пожежна, санітарна та деякі інші інспекції, законодавець називає наглядом. Це закріплено навіть у назві цих органів — Положення про пожежний нагляд, Положення про санітарний нагляд та ін. Таким чином, можна зробити висновок, що назва органу не завжди відповідає характеру роботи, яку цей орган виконує.

Контроль та нагляд об'єднує і єдина ціль — забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. І контроль і нагляд можуть здійснюватися у формі перевірок, вимог звіту, пояснень. Як контролюючі, так і наглядовий орган можуть давати обов'язкові до виконання вказівки, тим, кого перевіряє. Але контроль, повсякденний та безперервний, на відміну від нагляду, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисленними, спеціально утвореними для того контролюючими органами. Нагляд же в державі здійснює один-єдиний державний орган — прокуратура. Різна і нормативна база контролю і нагляду. Однак ці відмінності не є головними. Головне ж, чим відрізняється контроль від нагляду, є те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкту), самостійно притягати правопорушників до правової відповідальності. Наприклад, суд, вирішуючи питання про відновлення протизаконно звільненої особи, фактично

приймає управлінське рішення про продовження трудових правовідносин, тоді як ці питання (комплектування штату) віднесені до компетенції підприємства, організації, установи. Дії органів санітарного або пожежного нагляду, що містять рішення про призупинення експлуатації об'єкту до усунення виявлених ними правопорушень, фактично тотожні управлінській діяльності адміністрації цих об'єктів або вищестоящих щодо них органів, а також органів виконавчої влади — місцевих держадміністрацій або виконавчих органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за діяльністю вказаних об'єктів. Саме вони мають право приймати рішення, що визначають юридичну долю об'єктів, експлуатація яких призупинена. До того ж органи пожежного та санітарного нагляду можуть самотійно притягати до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні правил експлуатації об'єктів. Національний банк України згідно зі ст. 48 Закону України "Про банки та банківську діяльність" (1, 1991, № 25, ст. 281) при систематичному порушенні встановлених нормативів, невиконанні його приписів, неподанні або поданні недостовірної звітності, при збитковій діяльності, виникненні стану, що загрожує інтересам клієнтів та кредиторів банку, перешкодах антимонопольних дій або праву клієнта вільно вибирати банк, має право стягти з банку грошовий штраф у розмірі доходу, отриманого в результаті неправомірних його дій, призначати тимчасову адміністрацію по управлінню банком на час його фінансового оздоровлення та ін.

Прокуратура, здійснюючи нагляд, тільки ставить питання про усунення виявлених нею порушень законодавства. Прокурор приносить протест, вносить припис або подання про усунення порушень закону або виносить постанову про дисциплінарне провадження, провадження по справі про адміністративне правопорушення або про збудження кримінальної справи щодо винних осіб, але самотійно ніяких конкретних дій по ліквідації (виправленню) ситуації не здійснює. Конкретні дії по наведенню порядку здійснюють компетентні посадові особи (сама особа, винна в скоєнні правопорушення, або вищестоящий начальник, який має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного йому об'єкта). У разі необхідності до дисциплінарної відповідальності притягає вищестояща посадова особа, до адміністративної — уповноважена на те посадова особа контролюючого органу, до кримінальної - суд, а не прокурор.

Слід відзначити, що вказані вище риси, властиві контролюючим органам і прокуратурі, не є абсолютними. Чинне законо-

давство знає випадки, коли контролюючий орган може не мати однієї з основних своїх рис, що зближує його з наглядом, а в діяльності прокуратури проявляється один з елементів контролю. Наприклад, органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд, не мають права самостійно притягати до правової відповідальності особу, яка порушує правила адміністративного нагляду, бо це компетенція суду (судді). До речі, в ст. 1 Закону України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" (1. 1994, № 52, ст. 455), законодавець у розріз з назвою нормативного акта визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Це говорить про те, що і сам законодавець не проводить чіткої межі між цими двома видами діяльності державних органів.

В свою чергу такий акт прокурорського реагування, як письмовий припис про усунення порушень закону, згідно зі ст. 22 Закону України "Про прокуратуру" (1. 1991, № 53, ст. 793) підлягає негайному виконанню, тобто прокурор у цьому разі фактично втручається в оперативну діяльність підприємства, організації, установи, перериваючи протизаконний перебіг подій. Тут законодавець виключає свободу вибору поведінки адресату, що можливо при застосуванні прокурором інших форм реагування. Але прокурор все ж таки самостійно не має права притягти винну посадову особу до відповідальності.

Звернення громадян — особливий спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, який суттєво відрізняється від контролю та нагляду. Різниця полягає в тому, що ініціаторами перевірок у такому випадку виступають не державні утворення, а громадяни (тобто фізичні особи). Не маючи адміністративно-владних повноважень, самі громадяни ніяких перевірок або інших контрольних дій не провадять. Звертаючись до компетентних органів з заявами та скаргами, вони лише сигналізують про виявлені ним порушення законності та дисципліни, надаючи змогу повноважним органам розібратися по суті справи, притягти до відповідальності винних. Зрозуміло, що вони нікому не мають права давати обов'язкових до виконання вказівок, нікого не притягають до відповідальності, тому й назвати їх дії контролем неможливо. У той же час право громадян на звернення за захистом своїх прав до компетентних органів є важливим засобом забезпечення законності та дисципліни.

В юридичній літературі можна зустріти згадку і про громадський контроль, до якого належить контроль з боку різних громадських угруповань — профспілок, трудових колективів, партій, рухів та ін. Однак цю діяльність (також як і звернення громадян) контролем назвати не можна, оскільки в їх діяльності відсутні обов'язкові ознаки контролю.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради УРСР (України). 2. СП СРСР. - 1967. - № 17.

И.Н. Компанец, канд. юрид. наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Реальность прав и свобод человека, возможность их действительного осуществления зависят от того, насколько надежно они гарантированы государством. Применительно к праву на свободу вероисповедания реальность означает такое его состояние, когда каждый гражданин не только по закону, но и фактически обладает этим правом и может в юридически допустимых пределах по своей воле исповедовать любую религию, беспрепятственно отправлять единолично или коллективно религиозные культы и ритуальные обряды, вести религиозную деятельность.

Реальность права граждан на свободу вероисповедания обеспечивается системой разнообразных экономических, политических, социальных, идеологических и других гарантий. Роль каждого из видов вышеназванных гарантий в обеспечении прав и свобод граждан, безусловно, велика, но юридические гарантии занимают среди них особое место. Как отмечает Д.М. Чечот, "общие гарантии не могут решить всей проблемы осуществления и защиты субъективных прав. Они обязательно должны быть дополнены системой специальных юридических гарантий" (5, с. 49).

По мнению автора статьи, в качестве юридических гарантий свободы вероисповедания может рассматриваться любой юридический феномен, если он способствует осуществлению гражданином названного права. По существу, вся система законодательства Украины о свободе совести и религиозных организациях, взятая в