

виконання судового рішення щодо накладення на орган управління штрафних санкцій, несуть відповідальність перед відповідним адміністративним органом у порядку регресної вимоги (позову).

Література

1. Хайде В. Система правосуддя Федеративній Республіки / Германський Фонд міжнародного правового співробітництва // Федеральний вестник. — 1990. — 111 с.
2. Див., наприклад: Verwaltungsgerechtsordnung: Kommentar / Redeker K., Oertzen H., Redeker M. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer; 12. Aufl., 1997.
3. Див., наприклад: Schmitt Glaeser W. Verwaltungsprozeßrecht. 14. Aufl. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden, 1997; Hufen F. Verwaltungsprozeßrecht
4. Див.: Административное право зарубежных стран. — С. 123–127; Костарева Т. А. О судебной системе ФРГ // ЖРП. — 1997. — №8. — С. 128–138; Чечот Д. М. Административная юстиция. — С. 36–40; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской академии наук. — 1997. — С. 121–122.
5. Див.: Pietzner R., Ronellfitch M. das Assersorexamen im Öffentlichen Recht. 7. Aufl. Dusseldorf, 1991. — С. 121–122.
6. Див.: Kopp F.O. Verwaltungsgerichtsordnung. 8. Aufl. München, 1990.
7. Див., Kernbach U. Die Konkurrentenklage im Beamtenrecht. Aachen, 1995.

УДК 342.92(477)

О. Ф. Андрійко

*д-р юрид. наук, провідний науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корещького НАН України*

ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ЙОГО ІНСТИТУТІВ

Адміністративне право в більшості країн світу вважається однією з основних галузей права. В Україні адміністративне право теж відносять до фундаментальних, пріоритетних галузей правової системи. Та розвиток його проходить досить повільно і правова наука України не сформувала ще стійкої думки щодо предмету, основних цілей та завдань адміністративного права, основних його інститутів та їх визначеності.

В різних країнах до цих питань є свій підхід, який обумовлюється місцем адміністративного права в системі права держави, рівнем розвитку цієї галузі права та іншими особливостями, притаманними тій чи іншій державі. Тому при визначенні предмету регулювання адміністративного права України ми маємо зважати на свої умови і особливості розвитку і включати в нього перш за все відносини у сфері державного управління, питання організації і діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Метою подальшого розвитку адміністративного права і таких його інститутів, зокрема, як система органів виконавчої влади, правових режимів, державної служби і державного контролю, адміністративних процедур, юридичної відповідальності, адміністративної юстиції, має бути забезпечення ефективності діяльності вказаних органів та захист громадян від неправомірних дій цих органів та їх посадових осіб.

Важливим інститутом адміністративного права є державний контроль, розвиток якого відбувається без достатнього організаційного та правового забезпечення. Зокрема, відсутній “керівний центр”, який би здійснював координацію діяльності контролюючих органів в сфері виконавчої влади та здійснював аналітичну і прогностичну функцію щодо проблем, які виникають в управлінні чи можуть виникнути. Правове регулювання контролю у різних сферах та галузях управління відзначається певними протиріччями щодо визначення таких понять як контроль, нагляд, моніторинг форм і методів контролю, провадження контрольної діяльності.

Дослідження діяльності суб’єктів державного контролю у сфері виконавчої влади дає підстави стверджувати, що на сьогодні ми маємо в Україні значну кількість органів контролю з різним правовим статусом, різними повноваженнями щодо здійснення контрольної діяльності і недостатнє регулювання та відсутність координації функції контролю, принаймні на науково-методологічному рівні.

Проведений аналіз показує наявність різних видів державного контролю, які, в свою чергу, можуть поділятися на підвиди. Спільною для всіх видів контролю є мета його здійснення, хоча кожен з них наділений певними характерними для нього рисами. В залежності від критерію, який беремо за основу класифікації державного контролю, отримуємо певний вид державного контролю.

Традиційно за основу класифікації беруть компетенцію органів контролю, хоч виділення певних видів за сферами діяльності, на наш погляд, теж має місце і може застосовуватись тоді, коли в державі система державного контролю знаходиться на стадії створення або переосмислення та реформування. Сфера, в якій здійснюється державний контроль, певною мірою визначає орган, на який покладається така функція. А потім визначається характер повноважень органу державного контролю, коло підконтрольних об'єктів, а також наявність права застосовувати заходи адміністративного примусу.

На сьогодні в Україні відсутня структурно визначена система органів контролю у сфері виконавчої влади. Існують окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, між яким практично відсутній зв'язок та єдиний регулюючий центр на рівні всієї системи органів виконавчої влади. Органи контролю не мають єдиного організаційного центру, який би направляв, координував і здійснював регулюючий вплив на органи контролю в системі виконавчої влади.

Разом з тим при реалізації повноважень органами виконавчої влади, виконанні поставлених завдань має місце їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень та порушення існуючого законодавства. За всім цим вбачається відсутність чіткої структури та визначеності механізму контролю, контрольних органів, які б могли відігравати стримуючу роль і не лише подавати інформацію про певний стан, але й попереджувати та припиняти неправомірні дії та застосовувати заходи примусу.

Отже, необхідне формування цілісної системи органів контролю у сфері виконавчої влади. Зважаючи на значну кількість контролюючих органів, що з'явилася останнім часом в Україні, необхідність координації їх діяльності та здійснення управління функцією контролю, вважаємо необхідним вирішення питання про створення у системі органів виконавчої влади органу державного контролю із наділенням його регулюючими та координуючими повноваженнями за діяльністю органів контролю у сфері виконавчої влади.

Структурна побудова системи контролю у сфері виконавчої влади не може бути відокремлена від організації державного управління в цілому.

З цією метою вноситься пропозиція про створення органу державного контролю, який відносився б до запропонованого в літературі самостійного виду органів виконавчої влади, стосовно яких пропонується назва “загальнодержавні органи” зі спеціальним статусом. Такий підхід дозволить здійснювати регулювання та координацію діяльності усіх контролюючих органів у сфері виконавчої влади, в тому числі і центральних органів виконавчої влади з надвідомчими контрольними повноваженнями, і органів, що здійснюють відомчий контроль або контроль у конкретній сфері. З метою проведення послідовної політики державного контролю у сфері виконавчої влади та його координації пропонується утворити в структурі цього органу координаційні ради (департаменти, управління), створені за функціональним принципом. Вони повинні забезпечувати дієвий та системний контроль у відповідних напрямках.

Утворення такого органу має відбутися шляхом прийняття конкретного статусного (тобто такого що встановлює статус) закону, в якому мають в індивідуально визначеному порядку вирішуватись ключові установчі та кадрові питання, ступінь підвідомчості уряду в залежності від конкретного характеру наданого йому “спеціального статусу”.

Важливо, щоб контроль отримав більш конкретну регламентацію у локальних компетенційних актах — про конкретні міністерства та відомства, їх підлеглі ланки. Причому така регламентація не має обмежуватись лише посиланням на необхідність здійснення контролю, а повинна містити його функціональні і процесуальні механізми та визначення наслідків контролювання.

Контроль не має зводитися лише до перевірки виконання результату — аналізується якість виконання рішень, своєчасне виявлення проблем та концентрація зусиль на корегування ситуації, застосування заходів по забезпеченню виконання завдань. Особлива увага до контролю у сфері виконавчої влади обумовлена характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою у постійному зв'язку за динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах.

Контроль у системі виконавчої вертикалі (адміністративний контроль) має здійснюватися систематично, із використанням усіх контрольних засобів і прийомів, мають бути задіяні усі функції контролю, а результати його та висновки в обов'язковому порядку мають надходити до вищого органу в порядку підпорядкованості.

Керівники центральних органів виконавчої влади уповноважені здійснювати і організовувати здійснення контролю у відповідних сферах своєї діяльності, а, отже, і визначати у межах виділених коштів можливість утворення аналітико-контрольних або інформаційно-аналітичних служб, діяльність яких забезпечувала б їх контроль за ситуацією в відповідній сфері державного управління.

Інформаційно-аналітичний контроль у першу чергу має здійснюватись за управлінням сферою фінансової діяльності та соціально-культурною сферою. У цьому зв'язку зростає роль такого виду контролю як нагляд, який спрямований переважно на оцінку стану справ у відповідній сфері.

У процесі реформування законодавства з питань контролю у сфері виконавчої влади, значної уваги вимагають органи спеціалізованого контролю, які діють в системах міністерств, державних комітетах і інших органах виконавчої влади. Такими органами спеціалізованого контролю здебільшого є “відомчі” інспекції. Вони діють в основному при центральних органах виконавчої влади, але мають різний правовий статус, назву і коло повноважень.

З метою впорядкування та підвищення дієвості їх контрольної діяльності потрібно законодавчо установити принципи, якими керуються при їх створенні, підвідомчість та наділення контрольними повноваженнями. Все це закріпити у спеціальному законодавчому акті про контрольні інспекції.

Важливою проблемою є діяльність спеціальних контрольних органів, які мають статус центральних органів виконавчої влади і наділені значними повноваженнями не лише у здійсненні контрольних функцій, але і у застосуванні визначених законами заходів примусу. Це потребує особливої уваги з точки зору захисту прав і свобод громадян.

Як загальний так і спеціалізований внутрішній контроль у сфері виконавчої влади потребує координації та упорядкування системи контрольних органів. Координація контрольної функції на рівні центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом зможе позбавити об'єкти контролю від нерегульованих перевірок, та надасть такому контролю комплексного характеру.

З метою посилення інформаційно-аналітичної функції контролю слід більше звертати увагу та зобов'язувати відповідні органи до забезпечення “прозорості” своєї діяльності, особливо тієї, яка представляє широкий інтерес громадян і є об'єктом державного контролю.

Правова регламентація здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади має здійснюватися переважно шляхом унормування у компетенційних актах відповідних державних органів.

Такий підхід до регламентації функції державного контролю у сфері виконавчої влади, хоч в основному і виправданий, все ж не дає можливості ретельно впорядкувати понятійно-термінологічну характеристику змісту контрольної діяльності, визначити основні принципи контролю, завдання, види, форми та методи його здійснення.

Наступним висновком є твердження про необхідність законодавчого визначення і регулювання функції контролю у сфері виконавчої влади. З цією метою слід прийняти Закон України “Про державний контроль у сфері виконавчої влади”, який би закріпив правові основи державного контролю у сфері виконавчої влади.

Особливе місце посідає державний контроль у таких сферах як забезпечення захисту прав і свобод громадян, управління у державному секторі економіки та у сфері державної служби.

Абсолютної ефективності контролю у цих сферах, звичайно ж, досягти неможливо, оскільки ми маємо вплив і інших факторів на управління у цих сферах, але здійснення структурних перетворень в результаті Адміністративної реформи в Україні, створення правових засад при реалізації Концепції реформи адміністративного права дають підстави для оптимістичного погляду на здійснення ефективного, дієвого державного контролю, спрямованого на забезпечення ефективності управління в цілому.

У цих сферах активно мають працювати Ради по координації здійснення контролю в окремих сферах, які можуть бути створені в структурі загальнодержавного органу зі спеціальним статусом, який може мати назву — Комітет державного контролю України і нести всю відповідальність за скоординованість діяльності контролюючих органів, всебічність контролю та правовий підхід до його проведення.

Комплексний підхід до дослідження проблеми контролю у сфері виконавчої влади дає змогу широко розглянути її у взаємозв'язку з іншими проблемами системи державної влади і визначити можливі напрями та шляхи подальшого розвитку.