

УДК 342.9:343.8(477)

Вячеслав Пузирний,

докт. юрид. наук, доцент,
професор кафедри трудового права,
адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету

Станіслав Зливко,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби

ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу понять та системі принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Досліджено різні наукові підходи до розуміння принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ виконання покарань, визначено основні групи цих принципів.

Ключові слова: контроль, принципи, адміністративна діяльність, управління, Державна кримінально-виконавча служба України, органи та установи виконання покарань.

Постановка проблеми. В умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) особливо актуальними є питання контролю в адміністративній діяльності органів та установ виконання покарань. Контроль є одним з основних складників управління: саме він забезпечує так званий зворотний зв'язок між початковими планами і досягнутими результатами. Потреба в дослідженні принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ виконання покарань нині набуває нового значення, адже саме в часи змін дуже добре простежується взаємозв'язок та взаємозумовленість усіх елементів складних систем. Завдяки принципам розкриваються внутрішні закономірності здійснення й розвитку контролю, виявляється його сутність. Саме через принципи розкриваються глибинні, стійкі зв'язки цього правового інституту.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення принципів контролю присвячено багато праць вітчизняних та зарубіжних учених. Проте проблема принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ ДКВС України в сучасних наукових роботах розроблена недостатньо. Особливої уваги в цій сфері заслуговують праці українських науковців: Р. В. Алієва, Є. Ю. Бараша, О. Г. Боднарчука, А. О. Галаєва, С. К. Гречанюка, В. П. Петкова, М. М. Сикала, у яких досліджені окремі аспекти принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ виконання покарань.

Метою статті є аналіз правової природи та систематизація принципів контролю в адміністративній діяльності органів та установ ДКВС України, що здійснюється на основі теоретичних наукових напрацювань у сфері адміністративного права та практики функціонування ДКВС України.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» одним з основних принципів діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є принцип законності [1]. Одне з важливих місць у системі засобів забезпечення законності в діяльності органів і установ виконання покарань посідає контроль за такою діяльністю.

Як зазначено у ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю 1977 року, контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина системи управління, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вжити заходів щодо запобігання або зменшення кількості таких порушень у майбутньому [2]. Ефективність здійснення контролю на шляху забезпечення законності можлива лише під час дотримання певних вимог щодо здійснення контролю, такими вимогами є саме принципи контролю, тобто основні ідеї,

які визначають порядок організації і здійснення контролю за діяльністю органів та установ виконання покарань.

Варто звернути увагу на погляди А. П. Гуляєва, який надав перелік загальних принципів контрольної діяльності:

а) здійснення контрольної діяльності виключно в межах і порядку, встановлених законом або іншим нормативно-правовим актом;

б) законність, об'єктивність та справедливість під час здійснення контрольної діяльності;

в) здійснення контрольної діяльності на основі рівності всіх перед законом;

г) дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі здійснення контрольної діяльності;

д) здійснення контрольної діяльності за участю зацікавлених осіб - фізичних та юридичних;

е) верховенство судової влади у здійсненні контрольної діяльності;

є) гласне здійснення контрольної діяльності, крім випадків, що потребують збереження таємниці, що охороняється законом;

ж) презумпція невинуватості особи, діяльність якої підлягає контролю, до встановлення її вини у порядку, встановленому законом [3, с. 13-14].

Надав класифікацію принципів контролю і С. М. Зубарев, який поділяє їх на загальні та спеціальні. До загальних принципів контролю за діяльністю пенітенціарної системи він відносить: законність, демократизм, гуманізм, дотримання прав, свобод і законних інтересів особи, гласність, справедливість, а до спеціальних принципів – об'єктивність, систематичність, своєчасність, безперервність, повноту, конкретність, глибину, всебічність, гласність, загальність, необхідність, достатність [4, с. 56].

В. М. Гаращук хоча і не поділяє принципи контролю на певні групи, але надає їх перелік. До принципів контролю він відніс: законність, коректність, централізм (або субординація в службових відносинах), планова організація діяльності контролюючих органів, фахова спеціалізація контролю, професіоналізм, зрозумілість, науковість, принцип відповідності заходів впливу, що застосовуються до порушників, вчиненим правопорушенням, реальність, об'єктивність (або принцип об'єктивної істини), принцип повноти, комплексність, суттєвість, корисність (одна зі сторін суттєвості), неупередженість, доброзичливість (коректність), універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами, командний, принцип раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, принцип концентрації, принцип допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті), тягар збирання доказів, відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю, раптовість [5, с. 152–160].

Під час дослідження проблеми класифікації принципів контролю В. Ю. Кобринський пропонує виділяти три групи за критерієм діяльності:

1) загальні принципи діяльності суб'єкта контролю (вони складаються з принципів діяльності самого суб'єкта);

2) міжгалузеві принципи державного контролю (утворюються синтезом загальних принципів права і державного управління відповідно до предметної специфіки контрольної діяльності);

3) галузеві принципи контролю (принципи контролю у відповідній сфері).

Останню групу він розглядає як систему принципів та поділяє їх на п'ять груп:

1) загальноправові принципи (верховенства права; підзвітність; відповідальність; судового захисту прав суб'єктів державного контролю);

2) інформаційні (прозорості; відкритості інформації про діяльність суб'єктів контролю; відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у засобах масової інформації);

3) управлінські (взаємодії та відповідальності суб'єктів державного контролю за реалізацію завдань контролю, його належне ресурсне забезпечення; чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю);

4) фінансово-економічні (ефективності державного контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у сфері національної безпеки);

5) приватні (деполітизації та деідеологізації контролю; відповідності контрольної діяльності національним інтересам; професіоналізації контролю; поваги українського суспільства до суб'єктів державного контролю) [6, с. 63, 69–70].

М. М. Сикал зазначає, що принципи державного контролю за діяльністю ДКВС України – це основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст державного контролю за діяльністю ДКВС України, визначають його напрями і механізми, уособлюють закономірності вдосконалення контрольної діяльності державних органів. Автор запропонував власну класифікацію принципів державного контролю за діяльністю ДКВС України, а саме:

1) правові принципи (визначені на нормативно-правовому рівні), які у свою чергу поділяються на три підгрупи:

а) конституційно-правові (визначені Основним Законом України, зокрема: верховенства права, законності тощо);

б) галузєво-правові (передбачені нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність відповідних суб'єктів контролю, зокрема: дотримання прав і свобод людини, єдиноначальності та колегіальності тощо);

в) міжнародно-правові (викладені у міжнародно-правових актах, які набрали чинності для України, зокрема: незалежності, компетентності та звітності контролюючих органів тощо);

2) неюридичні принципи (не мають нор-

мативно-правового закріплення, але встановлюються і реалізуються під час здійснення контролю за діяльністю ДКВС України, зокрема: об'єктивність, раптовість, оперативність, неупередженість та принцип допомоги тощо). В основі встановлення таких принципів лежать наукові рекомендації, які мають кореляційні зв'язки з проблемами практики здійснення контролю [7, с. 138–146]. Слід зазначити, що така класифікація та розуміння принципів контролю в діяльності ДКВС України є виваженою і більшою мірою справедливою. Єдиним застереженням щодо неї є певне поєднання принципів, які є універсальними для діяльності служби (наприклад, колегіальності та єдиноначальності), з принципами, що повинні мати суто контрольний зміст. Тобто, на нашу думку, їхнє розуміння як контрольних є не зовсім правильним, вони більш властиві управлінню.

На наше переконання, принципи контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань доцільно поділяти на принципи, що визначають порядок підготовки до проведення контрольних заходів, а також на принципи, що вказують на основні риси та сутнісні характеристики безпосередньо самого контролю. Виходячи зі змістового складника принципів контролю першу групу доцільно іменувати організаційними принципами, а другу – функціональними.

До організаційних принципів варто віднести такі:

- 1) принцип єдності повноважень контролюючого суб'єкта і підконтрольної діяльності, тобто об'єкта контролю;
- 2) принцип територіальності;
- 3) принцип спеціалізації;
- 4) принцип безперервності;
- 5) принцип регулярності;
- 6) принцип систематичності;
- 7) принцип планування.

До функціональних принципів пропонуємо відносити:

- 1) принцип верховенства права;
- 2) принцип законності;
- 3) принцип об'єктивності;
- 4) принцип раптовості;
- 5) принцип оперативності;
- 6) принцип неупередженості;
- 7) принцип суворого додержання плану проведення перевірки;
- 8) принцип неперешкодження діяльності підконтрольного суб'єкта;
- 9) принцип довіри;
- 10) принцип допомоги.

Загалом, справедливим є твердження про те, що принципи адміністративної діяльності повинні:

а) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності;

в) охоплювати переважно ті закономірності, відносини та взаємозв'язки, які характерні для

адміністративної діяльності як цілісного явища, тобто ті, що мають загальний, а не одиничний характер;

г) відображати специфіку адміністративної діяльності, її відмінності від інших видів діяльності [8, с. 214].

Висновки

Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що принципи контролю в адміністративній діяльності органів та установ ДКВС України є одними з важливіших принципів, ґрунтуючись на яких реалізується державна стратегія у сфері діяльності органів та установ виконання покарань. Виходячи зі змістового складника принципів контролю, першу групу доцільно іменувати організаційними принципами, а другу – функціональними. Якщо ж принципи контролю систематизувати до більш загальних принципів, можемо визначити такі принципи контрольної діяльності: законність; системність та регулярність; поєднання плановості та раптовості; об'єктивність оцінювання ситуації; можливість оперативного корегування. Ми глибоко переконані, що існування чіткої, але разом із тим гнучкої системи принципів забезпечує правильне розуміння базових положень, які стають підґрунтям для налагодження ефективної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
2. Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
3. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. – М. : ПИК «Калита», 2000. – 230 с.
4. Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Зубарев Сергей Михайлович ; Государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел России». – М., 2006. – 392 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Гаращук Володимир Миколайович ; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.
6. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кобринський Віталій Юрійович ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 209 с.
7. Сикал М. М. Контроль за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України: правові та ор-

ганізаційні засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сикал Максим Миколайович ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2012. – 259 с.

8. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної

політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Приймаченко Дмитро Володимирович ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 477 с.

Статья посвящена анализу понятий и системе принципов контроля в административной деятельности органов и учреждений Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Исследованы различные научные подходы к пониманию принципов контроля в административной деятельности органов и учреждений исполнения наказаний, определены основные группы этих принципов.

Ключевые слова: контроль, принципы, административная деятельность, управление, Государственная уголовно-исполнительная служба Украины, органы и учреждения исполнения наказаний.

The article is devoted to analysis of the notions and systems of control principles in the administrative activity of bodies and authorities of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine. Different approaches to understanding of control principles in the administrative activity of penitentiary bodies and authorities are investigated; the main groups of these principles are defined.

Key words: control, principles, administrative activity, administration, State Criminal Enforcement Service of Ukraine, penitentiary bodies and authorities.

