

дуть виконувати всі гарантії, передбачені в Кодексі адміністративного судочинства України.

Перспективами подальших досліджень є аналіз формування й розвитку адміністративного судочинства в Україні, запозичення позитивного зарубіжного досвіду, зокрема англосаксонських країн, а також наближення до європейських стандартів у контексті європейської інтеграції України.

Література

1. Димитров Ю. Адміністративна юстиція - атрибут демократичної правової держави // Право України. - 1996. - № 4. - С. 7-14.

2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Упорядн. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. - К.: Факт, 2003. - 536 с.

3. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. - К.: Ін-т держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. - 208 с.

4. Корф С.А. Административная юстиция в России. - СПб., 1910. - Т. II. - 395 с.

5. Хворостянкін А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. - [Електронний ресурс]: <http://www.minjust.gov.ua>.

6. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe). - Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. - 363 p.

7. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. - М., 1907. - 671 с.

Биліченко Т.М.

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Харківського національного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 23.08.2012*

УДК 351.811.12

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ДАІ УКРАЇНИ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Горьковой В. В.

Метою цієї статті є встановлення ознак відомчого контролю ДАІ України як функції державного управління. Задля досягнення цієї мети вбачається доцільним встановлення ролі ДАІ у здійсненні такої функції державного управління, як контроль; визначення видів контролю, що притаманні системі ДАІ України, встановлення характеристик відомчого контролю в ДАІ України як об'єкту контролюючого впливу.

Питання функцій державного управління загалом і такої функції, як контроль, зокрема, досить докладно розроблене в науці адміністративного права. Такі науковці, як Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.Ю. Дубинський, А.П. Коренев, С.В. Ківалов, Ю.М. Старілов та інші в різних аспектах досліджували означені питання. Водночас, вивчення відомчого контролю як функції державного управління, тим більше у такій складній системі, як ДАІ України, ще не було предметом окремого дослідження. В умовах же проголошення курсу на становлення в Україні демократичної, правової, соціальної держави, де права людини й громадянина, життя й здоров'я людини набувають властивостей найвищої соціальної цінності, відомчий контроль як засіб забезпечення законності й дисципліни, спосіб коригування розвитку контрольованої системи потребує вдосконалення. Виключення не становить відомчий контроль у ДАІ України. Для чого першочергове значення має формування цілісного уявлення про властивості такої функції державного управління, як відомчий контроль у рамках відповідної системи.

Щодо функцій державного управління, то єдиного погляду на класифікацію цих функцій немає: різні підстави й підходи для виділення видів функцій державного управління впливають на розбіжності запропонованих варіантів. У межах цього дослідження звернімо увагу на виділення загальних, спеціальних і допоміжних функцій державного управління. Загальні функції - це загальні, типові взаємодії між суб'єктами й об'єктами соціального управління, стійкі, відносно самостійні, спеціалізовані види управлінської діяльності взагалі. До числа загальних управлінських функцій можна віднес-

ти: прогнозування, планування, нормативне регулювання, методичне керівництво, роботу з кадрами, облік, контроль і ін. Управляти - це означає прогнозувати, планувати, контролювати тощо [1, 84].

Існує думка, що контроль, у порівнянні з іншими функціями управління, носить вторинний характер. З цього приводу С.В. Ківалов зауважує, що "і при перерахуванні функцій управління (де контроль зазвичай ставиться в кінці цього переліку), і при їх розгляді йдеться не про його другорядність як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності" [2, 291]. При цьому "у державному управлінні контроль перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням" [3, 434]. Отже, контроль як загальна функція державного управління відокремлюється від інших функцій безпосередньою метою, змістом, процедурами здійснення, використовуваною інформацією. "Контроль у сфері державного управління, враховуючи його суть, можна охарактеризувати як самостійний вид роботи", - доходять висновку С.В. Ківалов і Л.Р. Біла [4, 62]. Д.М. Бахрах визначає, що загальні "безпредметні" функції - це всього лише наукова абстракція. У реальному житті певні суб'єкти впливають на конкретні об'єкти особливим чином, загальні функції в реальному житті конкретизуються, набувають специфічних рис. Так існує не контроль взагалі, а фінансовий, внутрішньовідомчий контроль, спеціалізований контроль ДАІ, держаннагляду, інспектування тощо [1, 84].

Якщо йдеться про спеціалізований контроль ДАІ України, то ДАІ є суб'єктом здійснення такого як функції державного управління. Будучи контролюючим органом іншої відомчої приналежності (відносно підконтрольних їм структур), у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ДАІ України здійснює надвідомчий зовнішній контроль. Такий контроль разом з прокурорським наглядом і зверненнями громадян до компетентних органів (до посадових осіб) за захистом своїх прав виступає важливим способом забезпечення законності й дисципліни в

державному управлінні. Особливість такого контролю (порівняно з відомчим) полягає в спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої зацікавленості в його результаті. Досить висока результативність цього контролю зумовлюється й тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці, добре обізнані в слабких сторонах підконтрольних їм структур [5, 261].

О.Ф. Адрійко, характеризуючи правову природу контролю, акцентує увагу на необхідності “детальної процедурної регламентації його здійснення, починаючи з визначення контролюючого об’єкта, його завдань і сфери діяльності, місця в структурі державних органів, до безпосереднього проведення контрольних дій – визначення об’єкта контролю, прийняття рішення про проведення перевірки, аналізу існуючого стану, визначення методів і форм та прийняття рішення за результатами контролю” [3, 427, 434]. Додамо, що всі ці визначені правила повинні бути дотримані суб’єктом контрольної діяльності. Для цього неабияку роль відіграє контроль самого суб’єкта управління. Останній у такому разі набуває ознак підконтрольного об’єкта. “Створюючи сильну дієздатну державу, потрібно виходити з її основного призначення - захищати права й свободи своїх громадян. Для досягнення цієї мети необхідні відповідні організаційно-правові механізми, які не лише могли б слугувати засобом захисту цих справ, а й впливали б на саму владу, скеровуючи її дії на виконання поставлених завдань. Не секрет, що за певних умов держава та її органи можуть протистояти суспільству й нехтувати проголошеними принципами. Тому контроль, як засіб у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства, має попереджувати й запобігати такому протистоянню” [3, 430].

Отже, керуюча система ДАІ України як суб’єкт міжвідомчого спеціалізованого контролю у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху одночасно виступає й керованою системою ДАІ України як об’єкт контролю. Органи виконавчої влади, здійснюючи управління сферами й галузями життєдіяльності, широко користуються наданими їм контрольними повноваженнями задля керування діяльністю підлеглих їм ланок управління: контролюють виконання ними поставлених завдань, перевіряють виконання рішень вищих органів [6, 267]. При цьому розлад і протиріччя в керуючій системі, відсутність субординації й координації в керуючих впливах державних органів, слабкість виконавської дисципліни, не кажучи вже про ігнорування рішень вищих органів, інші аналогічні прояви поставлять взагалі під сумнів здатність керуючої системи щось робити в суспільстві і якимось впливати на його процеси [7, 124].

І тут виникає питання: про який контроль ідеться в такому разі? В Україні побудова системи контролю у сфері державного управління відбувається переважно шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання таких систем контролю полягає в забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосуються декількох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління [3, 450]. Водночас, існування розгалуженої системи надвідомчого контролю не виключає існування контролю відомчого. О.Ф. Адрійко визначає, що для системи виконавчої влади характерний поділ на відомчий і надвідомчий контроль [3, 450]. Відомчий контроль часто позначають як внутрішньовідомчий або ж галузевий [8, 152]. Як зазначає В.Я. Насонов, відомчий (галузевий) контроль є неод-

мінним атрибутом управлінської діяльності будь-якого органу виконавчої влади, навіть наділеного повноваженнями щодо здійснення надвідомчого контролю. Відомчий контроль здійснюється органами галузевої компетенції у сфері своєї діяльності, а також органами міжгалузевої компетенції з питань, віднесених до їх відання щодо підлеглих об’єктів [9, 90-91].

Д.М. Бахрах зауважує, що визначення “відомчий” і похідні від нього (“внутрішньовідомчий”, “надвідомчий”, “міжвідомчий”) узгоджуються з колишнім, широким поняттям “відомства” [1, 89]. Відомство - це державний орган виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто спеціалізований у певній сфері державного управління, що володіє саме в цій сфері встановленими владними повноваженнями [10, 604] Д.М. Бахрах під адміністративним відомством пропонує розуміти систему органів виконавчої влади спеціальної компетенції й керованих ними організацій, організаційно підпорядкованих одному центру. При цьому науковець акцентує увагу, що відомство завжди моноцентричне, у нього єдиний керівний орган, який поза системою діє від його імені, розпоряджається його фондами й резервами, здійснює значну за обсягом внутрішньо-організаційну діяльність [1, 89].

Не заперечуючи зв’язку визначення “відомчий” і похідних від нього з поняттям “відомства”, зауважимо, що назва контролю як “відомчий” не зводить коло його суб’єктів до відомств. Відомчий контроль здійснюється міністерствами, відомствами, іншими підрозділами всередині відповідної структури [5, 247]. Водночас, основні ознаки відомства притаманні й контролю з відповідною назвою. По-перше, кожне відомство має певні, нормативно закріплені цілі (при цьому виконуючи й так звані загальні завдання, як раціональне використання виділених ресурсів, охорона природи, вдосконалення внутрішніх соціальних зв’язків, задоволення потреб своїх працівників). Цілі встановлюються вищими державними органами. Виконання поставленої перед системою завдання (охороняти, надавати послуги тощо) - це і є головна виробнича функція, заради якої воно утворено [1, 89]. У свою чергу, відомчий контроль тісно пов’язаний із завданнями, які стоять перед міністерствами й відомствами [5, 152]. По-друге, адміністративне відомство є чітко відокремленою складною системою, яка складається з самостійних організацій, підпорядкованих одній з них, яка є її центром. По-третє, кожне відомство побудовано ієрархічно, за лінійним принципом, нижчі організації організаційно (адміністративно) підпорядковані вищим, а останні несуть відповідальність за їх діяльність [1, 89]. Щодо відомчого контролю, то такий належить саме до сфери внутрішньо організаційної діяльності, що здійснюється в системі управління з вертикальною підпорядкованістю суб’єктів [3, 450].

Це означає, що специфікою відомчої контрольної діяльності є обмеження сфери його реалізації організаційним взаємозв’язком (підпорядкованістю) контролюючого суб’єкта й підконтрольного об’єкта в чітко відокремленій складній системі. Виникають так звані субординаційні відносини, що базуються на правочинності одного із суб’єктів використовувати контрольні повноваження відносно інших учасників відносин [11, 422-423]. На відміну від відомчого контролю, міжвідомчий однією з притаманних йому особливостей має те, що він виключає підпорядкованість між контролюючою й підконтрольною структурами, тобто здійснюється органом іншої відомчої належності [5, 248]. Водночас, доці-

льно зауважити, що відомчий і міжвідомчий контроль відносяться до внутрішніх функцій державного управління, якщо взяти за основу запропонований у науці адміністративного права поділ функцій державного управління на зовнішні й внутрішні.

Наприклад, Г.В. Атаманчук за спрямованістю виділяє зовнішні й внутрішні функції державного управління [7, 123]. Підтримуємо О.Ю. Дубинського, що вказівка "вплив державних органів на об'єкти управління" як характеристика соціально-організаційних функцій державного управління не має ознак, які були б специфічними для цього виду управління. Залежно від спрямованості й місця впливу функцій державного управління точніше виділяти соціально-організаційні (як зовнішньо спрямований вплив державних органів) і внутрішньо-організаційні функції державного управління (внутрішньо спрямований вплив державних органів) [12, 222].

У свою чергу, контроль як функція державного управління також може мати форму внутрішнього чи зовнішнього відносно керованої системи. Організаційно-правовими формами внутрішнього контролю називають здійснення відповідних повноважень суб'єктами лінійної влади (органами загальної компетенції щодо підвідомчих їм органів і внутрішньовідомчий контроль) і суб'єктами функціональної влади (фінансовий контроль та інші види надвідомчого контролю) [13, 433]. Залежно від повноважень органів, що здійснюють внутрішній державний контроль у системі виконавчої влади, він може бути загальним, функціональним (який ще називають міжвідомчим), надвідомчим, відомчим і спеціальним [3, 447].

О.Ю. Дубинський доходить висновку, що "відомчий контроль у системі ОВС можна визначити загальною (за змістом, характером і обсягом впливу) внутрішньою (за спрямованістю й місцем застосування) функцією державного управління, що втілюється через внутрішньо-організаційну відомчу діяльність у конкретних різного рівня структурних елементах системи ОВС" [12, 223]. Такі характеристики цілком відносяться й до відомчого контролю в ДАІ України, що є частиною цілого - системи ОВС.

Додамо, що функції державного управління за змістом Д.М. Бахрах пропонує поділяти на три групи: орієнтування системи; забезпечення системи; оперативне управління системою. При цьому контроль науковець відносить до останньої групи поряд з безпосереднім регулюванням діяльності, обліком і оцінкою (всієї роботи, окремих працівників, виконання конкретних завдань тощо) [1, 85-86].

Отже, така функція державного управління, як контроль ДАІ України, може мати різні форми, методи, цілі залежно від спрямованості управлінського впливу: зовнішній вплив чи внутрішній. Коли йдеться про зовнішній контролюючий вплив, то ДАІ України має властивості суб'єкта управління, у компетенції якого здійснення зовнішнього надвідомчого контролю. Коли йдеться про внутрішній контролюючий вплив, до ДАІ України набуває властивостей об'єкта управління, також - об'єкта відомчого

контролю. Відомчий контроль у ДАІ України є підстави визначати загальною внутрішньою функцією оперативно-го управління відповідною складною системою, що втілюється через внутрішньо-організаційну відомчу діяльність в її конкретних різного рівня структурних елементах.

Література

1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: Издательство БЕК, 1999 - 368 с.
2. Административное право Украины: Учебник / В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин, И.Н. Пахомов, Д.А. Бекерская и др.; Под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: Одиссей, 2004. - 880 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. " К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. - 668 с.
4. Кивалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. " 2-е вид., перероб. і доп. - Одеса: Юридична література, 2002. - 312 с.
5. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; Под ред. Ю.П. Битяка. " 2-е изд., перераб. и доп. - Х.: Право, 2003. - 576 с.
6. Административное право России: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. - М.: Московская академия МВД России; Щит, 2002. - Ч. 1. - 306 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит. " 1997. - 400 с.
8. Коренев А.П. Административное право России: Учебник: В 3-х ч. - М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. - Ч. 1. " 280 с.
9. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В.Я. Насонов, В.А. Коншин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. - М.: Академия, 2003. - 208 с.
10. Конституционное (государственное) правозарубежных стран: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов: В 4-х т. - 3-е изд., обновленное и доработанное / Г.Н. Андреева, И.А. Андреева, А.Ш. Будагова, С.Ю. Кашкин, В.В. Маклаков и др.; Рук. авт-го колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. - М.: БЕК, 2000. - - Т. 1-2 - 784 с.
11. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3-х т. Субъекты. - М.: НОРМА-ИНФРА-М), 2002. - Т. 1. - 728 с.
12. Дубинський О.Ю. Відомчий контроль в ОВС як функція державного управління // Форум прав. - 2011. - № 4. - С. 219-223. - [Електронний ресурс]: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dojfd.pdf>.
13. Административное право России: Учебник / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин - М.: Норма-Инфра-М, 2002. - 623 с.

Горьковой В.В.

*здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 26.07.2012*