

УДК 351.74

О.Ю. ДУБИНСЬКИЙ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ В ОВС ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: відомчий контроль, органи внутрішніх справ, функція, державне управління

Метою даної статті є визначення місця відомчого контролю в ОВС серед функцій державного управління. Задля досягнення означеної мети вбачається необхідним визначення критеріїв класифікації функцій державного управління, необхідних для встановлення місця відомчого контролю в ОВС серед функцій державного управління; визначення місця відомчого контролю в ОВС серед функцій державного управління за кожним виділеним критерієм, об'єднання встановлених характеристик відомчого контролю в ОВС як функції державного управління в рамках єдиного визначення, що вказуватиме на місце цього виду контролю серед останніх.

На сьогодні в науці існує припущення, що внутрішнє управління, однією з функцій якого є контроль, (тракується як «управління працею») – елемент виробничого, а не адміністративного управління, а тому «виходить за межі державного управління, яке охоплює лише виконавчо-розпорядчу діяльність держави» [1, с.68], а тому повинно бути винесене за межі сфери дії адміністративного права з віднесенням відповідних відносин до предмету трудового права. В умовах проведення адміністративної реформи і активної роботи над законодавством цієї сфери, вирішення цього проблемного питання є особливо актуальним, адже від цього залежить розмежування відносин, що становлять предмет трудового і адміністративного права. Вирішити дане питання можливо через аналіз функцій державного управління і доведення, що відомчий контроль відноситься до таких.

Однозначності щодо класифікації функцій державного управління серед науковців немає. Водночас, в теорії управління і науці адміністративного права є чимало напрацювань з даної теми, які слід взяти за основу для визначення місця відомчого контролю в структурі функцій державного управління. Серед них праці таких науковців як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, С.В. Ківалов, Ю.М. Старілов, О.Ф. Скакун та інших.

Насамперед, слід звернути увагу на опрацювання питання функцій державного управління Ю.М. Старіловим, який звертає увагу на необхідність розмежування функцій державного управління як управлінського права і як певної діяльності держави [2, с.170], що має визначальне значення для поняття і класифікації функцій управління. Якщо розглядати управління як певну абстрактну наукову дисципліну, то функціями управління в такому значенні доцільно виділити забезпечувальну, інтегративну, комунікативну, охоронну, організаційну, правотворчу, контролю [2, с.154],

Друге розуміння державного управління являє собою трактування даної категорії як державної діяльності особливого виду. За визначенням одних науковців, особливість полягає у відмінності від законотворчості і правосуддя [3, с.10.] (так зване «негативне» визначення державного управління). На думку інших, доцільною є пряма характеристика особливостей діяльності (прикладом, цілеспрямована організуюча, підзаконна, виконавчо-розпорядча і регулююча діяльність системи органів державної виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління (обумовлені функціями самої держави) [2, с.160]). Існує позиція трактування державного управління у вузькому (виконавча влада), та широкому розумінні (управлінський вплив органів всього апарату держави).

Не вдаючись до аналізу найбільш обґрунтованого визначення особливостей управління як різновиду діяльності держави («від протилежного» чи пряме перерахування), зупинимось

на функціях державного управління як основних напрямках управлінського впливу всіх органів держави, виходячи з того, що «в структурі держави функція державного управління отримує відому диференціацію, розподіл і розосередження в управлінських функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем» [4, с.121]. Іншими словами, залишивши поза увагою аналіз запропонованих науковцями ознак державного управління як виду діяльності держави, акцентуємо увагу на функціях державного управління, розуміючи під ними напрямки управлінської діяльності органів апарату держави в цілому, взявши за основу широке визначення поняття державного управління.

При цьому одразу наголосимо на неможливості ототожнення функцій державного управління і управлінських функцій окремих органів держави, погоджуючись з Г.В. Атаманчуком, який вказує на те, що «різниця між ними проходить: а) за суб'єктами впливу – функції державного управління здійснюються всієї організаційної структурою державного управління, управлінські функції державного органу – безпосередньо даним, конкретним органом; б) за обсягом (межами) впливу – функції державного управління чинять вплив на великі сфери, області, великі підсистеми, а часто і на всю суспільну систему; управлінські функції державних органів спрямовані лише на окремі компоненти, ланки, прояви суспільної системи, в) за коштами реалізації – функції державного управління забезпечуються усією силою держави, управлінські функції державних органів – тими повноваженнями і організаційними можливостями, що надані даному органу; г) за характером – функції державного управління відображають об'єктивні взаємозв'язки держави і керованої суспільної системи, управлінські функції для кожного державного органу встановлено в його правовому статусі і є в цьому сенсі юридичної констатацією керуючих впливів даного державного органу» [4, с.122]. Підтримуючи

В.Г. Атаманчука, додамо лише, що розбіжними також є цілі здійснення державного управління (явище, покликане здійснювати владу [2, с.159]) та управлінського впливу органів держави (явище, покликане реалізувати окремий аспект влади, межі якого окреслюються компетенцією певного органу держави).

Підсумовуючи, доходимо висновку, що держава як суб'єкт права особливого роду [5, с.416], здійснює свою діяльність виключно через апарат держави (юридично оформлену систему всіх державних органів). Це означає, що державне управління теоретично здійснює держава, фактично ж таке здійснюється тільки через систему органів держави. Водночас, ототожнення держави з будь-яким конкретним органом неприпустиме. Тому і державне управління безпідставно ототожнювати з управлінським впливом державного органу. Це означає ніщо інше, як розмежування категорій «функції державного управління» і «управлінські функції державного органу» при справедливості твердження: функції державного управління втілюються через здійснення управлінських функцій апаратом держави.

Викладене дає підстави стверджувати, що абстрактно державне управління здійснюється державою, являючи собою діяльність за певними напрямками, що в сукупності характеризують функції державного управління. Фактично державне управління здійснюється системою органів держави, з яких кожен призначений реалізувати певний аспект державного управління за одним або кількома напрямками. Таким чином, управлінські функції органів держави «сприймають, природно, ті параметри, які притаманні функціям державного управління, тобто вони також розрізняються по предмету (спрямованості дії), способу реалізації (сукупності засобів впливу), змісту (організаційно-регулюючим здібностям). Але до цих параметрів додається ще один – обсяг управлінської функції державного органу, що визначає міру її участі у

здійсненні цілісної функції державного управління. Обсяг управлінської функції обумовлений місцем державного органу в структурі керуючої системи і окреслює межі і роль цього органу в управлінні суспільними процесами» [4, с.122].

За змістом, характером і обсягом впливу запропоновано виділяти загальні, спеціальні і допоміжні функції державного управління. До загальних функцій державного управління відносять: організацію (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок управління, регламенти, нормативи, вимоги, відповідальність тощо); прогнозування та моделювання (наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів); планування (визначення мети, необхідних ресурсів, способів, строків, форм і методів поетапного контролю за діями об'єкту); регулювання (через нормативно-правові акти, державний бюджет, державні контракти, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку галузей та ін.); координацію (забезпечує узгодження діяльності систем управління); *контр-роль* (виділення наше – Автор) [6, с.174].

Здійснивши комплексне дослідження питань організації, забезпечення і оптимізації державного управління, Г.В. Атаманчук доходить висновку щодо поділу функцій державного управління за спрямованістю на зовнішні і внутрішні. «Внутрішні функції управління уособлюють управління всередині державної керуючої системи, – вказує науковець. Їх існування обумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління, актуальністю упорядкування та активізації дій його підсистем і ланок... Зовнішні функції управління характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси (керовані об'єкти). В них – основний сенс і зміст державного управління, його громадське призначення» [4, с.123].

З огляду на виділення внутрішніх і зовнішніх функцій управління, не можна в цілому погодитись також з Ю.М. Старіловим, що «державне управління – це владний впорядковуючий вплив суб'єкта управління (держави та її спеціальних органів або посадових осіб) на об'єкти управління (суспільство, громадян тощо)» [2, с.160]. А саме, беззаперечно, державне управління являє собою владний організуючий вплив суб'єкта на об'єкт. Водночас, об'єктом такого впливу можуть бути не тільки суспільство, громадяни тощо, але і сама управлінська система. Ю.М. Старілов справедливо вказує, що з точки зору свого призначення, державне управління являє собою явище, покликане здійснювати владу [2, с.159]. Однак, здійснення влади неможливе без організуючого (управлінського впливу) всередині системи, призначеної для реалізації певного аспекту державної влади. При цьому слід враховувати, що в такому разі керуюча система саме є об'єктом управління (керованою).

З огляду на викладене, пропозиція С.В. Ківалова в залежності від спрямованості і місця впливу розрізняти соціально-організаційні (вплив державних органів на об'єкти управління) і внутрішньо-організаційні функції державного управління (управління всередині державного управлінського апарату) [6, с.174], також потребує уточнення. А саме, вважаємо, некоректним розмежування двох видів державного управління через введення в першому випадку категорії «об'єкт управління» і виключення даної категорії при характеристиці внутрішньо-організаційних функцій. Управління завжди передбачає систему скоординованих дій суб'єкта на об'єкт [7, с.192]. Отже, вказівка, що соціально-організаційні функції державного управління являють собою «вплив державних органів на об'єкти управління» не містить ознак, що були б специфічними для цього виду управління. І перші (соціально-організаційні), і другі (внутрішньо-організаційні) функції управління являють собою різновиди впливу держави

(через органи) на об'єкти. Різниця полягає в тому, що об'єктом в першому випадку виступають відмінні від керуючої системи суб'єкти, а в другому – об'єктом є саме керуюча система. В першому випадку мова іде про так звані зовнішні управлінські відносини – тобто відносин службовців з третіми особами у зв'язку із здійсненням функцій державно-владного характеру. В другому – про внутрішні відносини (відносин з приводу здійснення професійної діяльності) [8, с.12].

Таким чином, пропозиція С.В. Кивалова щодо розмежування в залежності від спрямованості і місця впливу функцій державного управління більш точно виглядає в наступному вигляді: від спрямованості і місця впливу функції державного управління можна поділити на соціально-організаційні («зовнішньо спрямований» вплив державних органів) і внутрішньо-організаційні функції державного управління («внутрішньо» спрямований вплив державних органів).

Організаційно-правовими формами внутрішнього управління є здійснення відповідних повноважень суб'єктами лінійної влади (органами загальної компетенції щодо підвідомчих їм органів і внутрішньовідомчий контроль) та суб'єктами функціональної влади (фінансовий контроль та інші види надвідомчого контролю) [9, с.433]. Отже, внутрішній контроль як функцію внутрішнього управління в системі органів внутрішніх справ можна поділити на відомчий та надвідомчий контроль, включаючи функціональний (який ще називають міжвідомчим). Надвідомчий контроль, за визначенням О.Ф. Андрійко, не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єктів. Відомчий контроль належить до внутрішнього контролю і здійснюється в системі управління з вертикальною підпорядкованістю суб'єктів [10, с.450].

Враховуючі вищенаведені види функцій управління, відомчий контроль в системі органів внутрішніх справ можна визначити загальною (за змістом, характером і обсягом

впливу) внутрішньою (за спрямованістю і місцем застосування) функцію державного управління, що втілюється через внутрішньо-організаційну відомчу діяльність в конкретних різного рівня структурних елементах системи органів внутрішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреев В. С. Проблемы общей части советского трудового права / В. С. Андреев, А. С. Пашков, О. В. Смирнов, В. И. Смолярчук // Правоведение. – 1980. – № 2. – С. 64–71.
2. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. – В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Стариков Ю. Н. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 728 с.
3. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум; Унт внутр. дел, 2000. – 704 с.
6. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
7. Політологія : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – 4-те вид., випр. і доп. – Л. : Світ, 2001. – 384 с.
8. Чиканова Л. А. Государственные служащие: правовое регулирование труда и социального обеспечения: комментарии, разъяснения, рекомендации / Чиканова Л. А. ; под ред. проф. Б. А. Шеломова. – М. : Юристъ, 1998. – 112 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.

10. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

Дубинський О. Ю. Відомчий контроль в ОВС як функція державного управління / О. Ю. Дубинський // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 219–223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dojfd.pdf>

Встановлено місце відомчого контролю в органах внутрішніх справ серед функцій державного управління як управлінських функцій конкретних структурних різного рівня елементів системи органів внутрішніх справ.

Дубинский О.Ю. Ведомственный контроль в ОВД как функция государственного управления

Установлено место ведомственного контроля в органах внутренних дел среди функций государственного управления как управленческих функций конкретных структурных элементов системы органов внутренних дел.

Dubinsky O.Ju. The Departmental Control in Law-Enforcement Bodies as Public Administration Function

The place of the departmental control in law-enforcement bodies among public administration functions as administrative functions specific structural miscellaneous level of devices of system of law-enforcement bodies is installed.

Форум права Форум права