
УДК [35.072.6:654.1](477)

В. О. НЕВЯДОВСЬКИЙ,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права та процесу

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗВ'ЯЗКУ

Розглянуто сучасні підходи до трактування таких понять, як «принципи права» та «державний контроль». Встановлено, що значна кількість наукових поглядів не знайшла свого висвітлення у питанні принципів державного контролю у сфері зв'язку. Наголошено, що чинні нормативно-правові акти не дають чіткого поняття сфери (галузі) зв'язку, що є недоліком законодавства. Уточнено та запропоновано авторське бачення переліку та змісту принципів державного контролю в Україні. Зроблено висновок про роль принципів державного контролю у досліджуваній сфері.

Ключові слова: державний контроль, принципи державного контролю, сфера зв'язку, галузь зв'язку, поштовий зв'язок, телекомунікації.

Ефективність соціальних перебудов прямо пов'язана з оновленням інструментів організації та життєдіяльності суспільства в цілому. А тому важливими інструментами на шляху розвитку суспільства є інституції публічної адміністрації, сфери та галузі господарювання, які на сьогоднішній день знаходяться у процесі реформування, започаткованого Концепцією адміністративної реформи в Україні [1]. Загальновідомим є факт, що на будь-якому етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль зазначеного вище інструментарію організації та життєдіяльності суспільства, а також держави відповідно. Успішне виконання такої переоцінки можливе за умови визначення основних принципів – керівних засад, котрі покладено в основу державного управління всіма без винятку галузями господарювання.

Оскільки контроль є однією з основних форм діяльності уповноважених на його здійс-

нення органів державного управління, то на таку діяльність поширюються загальні принципи, притаманні державному управлінню в цілому. Їх детальний розгляд не є завданням цього дослідження, але зрозуміло, що певна низка таких принципів властива тільки такій формі державного управління, як контроль у галузі зв'язку.

Водночас слід зазначити, що в сучасних непростих, визначених соціально-політичним напруженням, умовах розвитку та функціонування національної сфери зв'язку на чільне місце виходить питання принципів, узятих за основу здійснення державного контролю у галузі зв'язку. Їх визначаємо як важелі забезпечення сталої роботи досліджуваної галузі. При цьому забезпечення дієвості та ефективності державного контролю у сфері зв'язку в умовах сьогодення стає можливим лише за умов дотримання принципів державного контролю. Враховуючи зазначене вище, дослідження

питання принципів державного контролю у сфері зв'язку є своєчасним та актуальним.

На сьогодні проблема дослідження принципів державного контролю в галузі зв'язку не знайшла свого належного висвітлення в наукових працях учених-адміністративістів. Зроблено лише перші кроки до наукового пошуку зазначеного формату. Частково або в рамках більш широкої проблематики певні дослідження проводили В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, С. О. Кузніченко, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, О. П. Полінець, В. С. Шестак та інші науковці. І лише деякі вчені, наприклад В. М. Дрешпак, Н. Богун, присвятили окремі свої праці правовим питанням стану, проблемам та перспективам розвитку галузі зв'язку.

Поряд із цим, як свідчить аналіз напрацьованих перелічених авторів, спостерігається нагальна потреба в перегляді теоретичного підґрунтя досліджуваного питання.

З огляду на це, **метою** нашої статті є уточнення переліку та змісту принципів державного контролю у сфері зв'язку України.

Перш ніж перейти до розгляду питань стосовно принципів державного контролю у сфері зв'язку, доцільно звернутись до висвітлення побудови основних понять: «принципи», «державний контроль» та «сфера (або) галузь зв'язку».

Термін «принцип» походить від латинського слова «principium», яке означає найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, с. 365]. Під ним також розуміють: начало, основу; основне вихідне положення; засаду; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; основну особливість устрою механізму, прибору, погляд на речі [3, с. 528].

Так, наприклад, за визначенням О. Ф. Скакун, принципи права – це об'єктивно властиві праву відправні начала [4, с. 221]. У свою чергу, В. М. Корельський і В. Д. Перевалов зазначають, що принципи права – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві [5, с. 150]. Дещо інше визначення сформував В. В. Лазарєв: принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Принципи права у формально-юридичному аспекті знаходять висвітлення в нормах права завдяки їхньому форму-

люванню в статтях нормативно-правових актів або деталізації в групі норм права і відображенню у відповідних статтях нормативно-правових актів [6, с. 72]. Таке бачення висловлюють науковці, які досліджують теорію права.

Під іншим кутом зазначений термін розглядають учені-адміністративісти. Зокрема, В. Б. Авер'янов під принципами адміністративного права пропонує розуміти засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права [7, с. 80]. У свою чергу, О. В. Кузьменко висловлює думку, що принципи адміністративного права – це закріплені в нормах чинного законодавства (або такі, що впливають з його загального змісту) основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання діяльності органів державної влади (їх посадових осіб) з розгляду адміністративних справ [8, с. 39]. Наприклад, Г. Й. Ткач визначає принципи адміністративного права як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [9, с. 80]. Резюмуючи викладене вище, робимо висновок про єдність наукових поглядів на питання принципів, під останніми в юридичній літературі взагалі пропонується розуміти основоположні засади, ідеї, які взято за основу.

Словник іноземних слів дає походження слова «контроль» (від французького «controle») та визначає його як перевірку чи спостереження з метою перевірки [10, с. 309]. Французьке «controle» утворилося від складання двох латинських слів: «contra» та «tole». «Contra» – це префікс, що означає протидію, протилежність, а «tole» – міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь. За таких обставин слово «контроль», окрім перевірки чи нагляду з метою перевірки, означає і протидію. Очевидно, протидія ця спрямована на небажаний результат з метою його усунення. Як підкреслює вже цитована раніше О. Ф. Андрійко, контроль є об'єктивним суспільним явищем, результатом його розвитку, без якого воно не може обійтись в подальшому. Контроль виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства [11, с. 24]. Контроль, на думку В. М. Гаращука, – одна з основних форм державного управління, без застосування якої управлінська діяльність утрачає сенс і потребує певної стандартизації [12, с. 223].

Стосовно ж визначення терміна «сфера (або галузь) зв'язку», то, на превеликий жаль, наявне

правове поле не дає чіткого визначення. Законодавець до сфери зв'язку відносить:

– поштовий зв'язок – приймання, обробка, перевезення та доставка (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій;

– телекомунікації (електрозов'язок) – передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, дровових, оптичних або інших електромагнітних системах;

– радіозв'язок – електрозов'язок, який здійснюється з використанням радіохвиль.

В юридичній науці під принципами контролю прийнято розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені у практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність [13, с. 61]. Ці принципи виступають правовими вимогами для органів, посадових осіб та громадян, які покликані дотримуватися законів.

До основоположних засад державного контролю у галузі зв'язку можна віднести такі принципи:

законності – спрямований на захист прав учасників управлінських правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства контролюючим органом у процесі проведення контрольних дій. Безпосередньо це означає, що контроль повинен здійснюватися:

- у межах повноважень органу, який провадить контроль;
- компетентними посадовими особами;
- з дотриманням необхідної процедури;
- у встановлені строки;
- з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю.

Саме таким чином розкриває зміст принципу законності професор В. М. Гаращук [14, с. 33]. З принципом законності пов'язані всі інші принципи контролю, вони є його логічним продовженням, доповненням;

централізму і незалежності під час прийняття рішень – передбачає чітку вертикаль у підпорядкованості підконтрольних органів контролюючим, тобто коли рішення контролюючого органу є обов'язком для тих суб'єктів, відносно яких здійснюється контроль;

плановості організації діяльності контролюючих органів – забезпечує послідовність і чіткість у плануванні роботи за різними складовими контролю: за об'єктом контролю, за

його суб'єктами, напрямками, строками здійснення тощо;

професіоналізму – один із найвагоміших принципів контролю, суть якого полягає у наявності високої фахової підготовки посадових осіб – контролерів, що є однією з гарантій їх неупередженості;

науковості – знаходить свій прояв у використанні контролерами у своїй діяльності сучасної техніки та новітніх технологій (там, де це можливо і потрібно), наукових досягнень і практичних доробок, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольних дій;

реальності контролю – характеризує динаміку контролю та професіоналізм дій контролерів безпосередньо в процесі здійснення ними своїх контрольних повноважень. Звичайно, реальним контроль не може бути без достатньої фахової підготовки контролерів;

об'єктивності контролю (принцип об'єктивної істини) – вимагає, щоб контролери за результатами контролю відображали документально лише достовірну інформацію, тобто таку, яка максимально відповідає реальному стану справ на підконтрольному об'єкті. Цей принцип невід'ємний від принципу реальності контролю, але, на відміну від останнього, виражає кінцеву стадію контролю;

повноти – передбачає, що в роботі контролюючого органу не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація має бути вичерпною. Цей принцип тісно пов'язаний з принципами реальності та об'єктивності, є водночас і їх наслідком, і обов'язковою передумовою;

комплексності – вимагає від контролюючого органу та його посадових осіб проводити перевірку не лише повно, а й всебічно, звертаючи при цьому увагу на всі недоліки, які стають їм відомі під час здійснення своїх безпосередніх обов'язків, навіть якщо певна ділянка, об'єкт перевірки за планом конкретних контрольних заходів перевірки не підлягають;

суттєвості – означає, що інформація за результатами контролю повинна бути якомога важливішою, такою, яка допомагає приймати правильні рішення. Приділення контролерами уваги лише малозначним, другорядним фактам свідчить про їх непрофесійний підхід до виконання своїх службових і професійних обов'язків;

неупередженості – принцип, актуальний для сьогодення. Його реалізація досягається шляхом покладання вирішення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах.

Він нерозривно пов'язаний з принципами законності, об'єктивності та реальності. Відхилення від принципу неупередженості може завдати суттєвої шкоди державі, а отже, спричинити юридичну відповідальність контролерів за посадовий злочин, за вчинення ними корупційного діяння, за неналежне виконання ними своїх службових обов'язків (відповідно, кримінальну, адміністративну, дисциплінарну);

дієвості, оперативності, результативності – полягає в раптовому та швидкому проведенні контрольних дій за наявності повідомлення про вчинені правопорушення з метою їх якісного розкриття та усунення причин, що сприяли їх вчиненню.

Зауважимо, що не слід плутати між собою принципи *гласності та офіційності*. Їх зміст містить суттєві відмінності. Так, принцип гласності передбачає можливість, а в деяких випадках і необхідність (коли на це прямо вказують норми права, що регламентують повноваження контролюючих органів) доведення інформації про результати проведення перевірки до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. У свою чергу, принцип офіційності контрольної діяльності означає, що коло контролюючих органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контроль, закріплено у відповідних нормативно-правових актах;

взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами – принцип, похідний від принципу гласності, але стосується він насамперед юридичної та організаційної сторін принципу гласності;

допомоги підконтрольній структурі у вправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті) – знаходить своє відображення в тому, що контролюючий орган має не тільки виявити правопорушення та покарати винного, а й допомогти підконтрольній структурі в подоланні виявлених недоліків у її роботі. Оскільки ж контроль має на меті передусім підтримання законності та дисципліни, а не покарання винного, то його слід розглядати як найбільш бажаний для держави та суспільства в цілому [15];

тягаря збирання доказів – прояв закріпленого в Конституції України принципу презумпції невинуватості, відповідно до якого винуватість особи у вчиненні правопорушення

повинен доводити той, на кого покладено такий обов'язок. У нашому випадку це контролюючий орган. Положення Конституції щодо шляхів реалізації зазначеного принципу в досліджуваній сфері розвинуті насамперед у законодавстві про адміністративні правопорушення, в яких закріплені повноваження контролюючих органів, у тому числі й у галузі зв'язку [16, с.56–57];

відповідальності контролюючого органу перед державою та підконтрольною структурою – своєрідне продовження принципу законності. Він, по суті, відображає один із конституційних принципів (ст. 3 п. 2 Конституції України) – відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Спроєктувавши це положення на діяльність контролюючих органів у сфері радіозв'язку, слід зазначити, що воно дисциплінує контролюючі органи і сприяє підтриманню порядку в їх роботі. Цей принцип можна вважати одним з елементів «системи стримувань та противаг»: контролюючий орган має відчувати свою відповідальність перед підконтрольними об'єктами в разі перевищення своїх владних повноважень. З іншого боку, в разі вчинення правопорушення на підконтрольному об'єкті, його посадові особи мають відчувати наявність реального впливу на них та відповідальності перед контролюючим органом.

Саме такі принципи є основними у процесі здійснення контролюючими органами своєї діяльності в галузі зв'язку. Слід зазначити, що наведена їх характеристика відтворює бажаний стан реалізації державного контролю в досліджуваній галузі, оскільки законодавчі акти, що в ній діють, прямо не закріплюють принципи здійснення контрольних функцій відповідними органами державної влади.

На щире переконання автора, державний контроль у сфері зв'язку є одним з інструментів досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвинутого громадянського суспільства, розбудови її як демократичної, соціальної, правової держави. Він є одним із чинників ефективності прийняття управлінських рішень на державному рівні, необхідною умовою їх реального виконання.

Список використаних джерел

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22. лип. 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/show/819/98>.
2. Краткий этимологический словарь русского языка : пособие для учителей / под ред. С. Г. Бархударова. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Просвещение, 1975. – 544 с.

3. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2004. – 656 с.
5. Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 496 с.
6. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрид. лит., 2001. – 520 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
8. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко ; МВС України. – Київ : Атіка, 2007. – 416 с.
9. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права / Г. Й. Ткач // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : Юрид. думка, 2004. – С. 80–85.
10. Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е. С. Зенович. – М. : Астрель ; АСТ, 2004. – 778 с.
11. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ольга Федорівна Андрійко. – Київ, 1999. – 378 с.
12. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 412 с.
13. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за ред. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
14. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 36 с.
15. Гарашук В. М. Правове забезпечення контролю та нагляду в державному управлінні / В. М. Гарашук // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : спец. вип. : IV Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування» : у 2 ч. Ч. 1. – Сімферополь, 2005. – С. 79–83.
16. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук – Харків : Фоліо, 2002. – 172 с.

Надійшла до редколегії 21.10.2014

НЕВЯДОВСКИЙ В. О. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ СВЯЗИ

Рассмотрены существующие подходы к трактовке понятий «принципы права» и «государственный контроль». Установлено, что значительное количество научных взглядов не нашло своего освещения в вопросе принципов государственного контроля в сфере связи. Отмечено, что действующие нормативно-правовые акты не дают чёткого понятия сферы (отрасли) связи, что является недостатком законодательства. Уточнены и предложены авторские видения перечня и содержания принципов государственного контроля в Украине. Сделан вывод о роли принципов государственного контроля в исследуемой сфере.

Ключевые слова: *государственный контроль, принципы государственного контроля, сфера связи, отрасль связи, почтовая связь, телекоммуникации.*

NEVIADOVSKYI V. O. PRINCIPLES OF THE STATE CONTROL IN THE SPHERE OF COMMUNICATIONS

The topic of the research is principles of the state control in the sphere of communications. The objective of this article is to clarify the list and content of principles of the state control in the sphere of communications of Ukraine. The principles underlying the state control in the field of communications are defined as leverages of guaranteeing the stable operation of the studied area. Following the principles of the state control is the key to the efficiency and effectiveness of the state control in the sphere of communications in today's conditions. Current approaches interpreting such categories as law principles, state control are studied in the article. It is concluded about the unity of scientific views on the issue of principles, which are offered in the legal literature to understand as the basic principles, ideas that are taken as a basis. However, a significant number of scientific views did not find their coverage in the issue of principles of the state control in the sphere of communications. It is emphasized that nowadays that current normative and legal acts do not provide a clear notion of the sphere (branch) of communications, which is a lack of the legislation. The author's point of view of the list and content of the principles of the state control in the sphere of communications of Ukraine is specified and offered. That list is suggested to include: rule of law, centralism and independence in decision making, regulatory bodies' activities planning, professionalism, science, control reality, control objectivity, completeness and complexity, materiality, impartiality, effectiveness, efficiency, transparency and formality, cooperation

between controlling authorities and with law enforcement agencies, assistance to controlled structure to correct errors, the burden of evidence collection, liability of control authority under the state and controlled structure. The practical significance of the work lies in the application of the conclusions obtained by the author while practicing during the state control realization in the sphere of communication of such a control's subjects. The conclusion about the role of the principles of the state control in the researched area is made.

Keywords: *state control, principles of the state control, sphere of communications, communications area, postal communications, telecommunications.*
