

УДК 340.12

В.В. МУРЗА, канд. юрид. наук, доц., Маріупольський державний економіко-гуманітарний університет

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВІ

Ключові слова: нагляд, контроль, державний нагляд, законодавство

Форми та види державного нагляду надають необхідного динамізму трансформаціям, що відбуваються в країні, являються одним з вирішальних чинників поглиблення реально-го демократизму, побудови правової держави та становлення громадянського суспільства. Малоефективний нагляд (або його відсутність) нерідко стає причиною порушення прав і свобод громадян, не дозволяє втілювати в життя заплановані реформи. Недоліки та упущення в роботі органів нагляду, відсутність координуючого центру та системних розробок з надання методичної допомоги цим органам, їх слабе кадрове забезпечення, нечіткість у визначенні правового статусу, в розмежуванні сфер діяльності, обсягу повноважень і функцій суб'єктів нагляду – все це, безумовно, негативно впливає на ефективність державного управління, унеможливує забезпечення режиму законності, зміцнення дисципліни і правопорядку в масштабах всієї держави [1, с.3]. Отже, у сучасних умовах демократизації української держави все більшого значення набувають питання чіткого функціонування механізмів нагляду в усіх сферах суспільного розвитку. Враховуючи вищезазначені аспекти, проведення комплексного дослідження проблем реалізації державного нагляду вбачається достатньо обґрунтованим та актуальним.

Окремі аспекти зазначеної проблематики були предметом розгляду як вітчизняних, так і зарубіжних вчених з різних галузей права, серед яких варто відзначити: В.С. Андреева, В.М. Гаращука, О.М. Головка, Л.М. Дави-

денка, М.В. Косюту, Л.І. Лазор, П.М. Чистякова, Ю.С. Шемшученка, Є.В. Шоріну та ін. Проте, не применшуючи наукові здобутки зазначених авторів, все ж таки проблема здійснення державного нагляду, враховуючи її науково-теоретичну значущість, потребує додаткового дослідження та аналізу. Метою цієї статті є визначення поняття та сутнісного розуміння державного нагляду на основі теоретичних положень, вітчизняного законодавства та практики їх застосування.

Слід зазначити, що, не дивлячись на досить довгий та складний шлях становлення наглядової функції держави та закріплення її на законодавчому рівні сутність та значення державного нагляду наразі залишаються все ще остаточно не з'ясованими. Це зумовлено суперечністю визначення його місця у загальній системі нагляду, складністю визначення власного предмету, формування суб'єктів його реалізації тощо. Окремо слід зауважити відсутність уніфікованого підходу до теоретичного розуміння категорії «державний нагляд», його структури та змісту, що значною мірою ускладнює практику здійснення державного нагляду.

Перш за все, визначимося з понятійним апаратом, так як від правильності та об'єктивності з'ясування сутності того чи іншого поняття залежить ступінь розробленості досліджуваної проблематики. Варто відзначити, що в науковій літературі термін «нагляд» трактується по-різному. Це пояснюється тим, що: а) цей вид державної діяльності є особливим і самостійним, оскільки не пов'язаний ні з однією гілкою (законодавчої, виконавчої, судової) влади [2, с.104]; б) відсутністю його однозначного розуміння у чинному законодавстві. Так, в загальному вигляді термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групу осіб, орган для спостереження за ким-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд) [3, с.214]. Проте існує точка зору, що нагляд вважається видом контролю.

З цього приводу О. Андрійко зазначає, що поняття контролю є ширшим від нагляду. Під

час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності [4, с.213]. Підтвердженням зазначеної точки зору є формулювання нагляду, наведеного в юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемшученка, як вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та підзаконних актах [5, с.140]. З висловленими положеннями ми повністю погоджуємося.

В.Б. Авер'янов зазначає, що під контролем, як правило, розуміється своєрідний юридичний процес, що використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [6, с.349]. На думку М.С. Студенікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [7, с.96–97]. Ми ж узагальнено пропонуємо розглядати контроль як таку форму державної діяльності, що на постійній основі здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо підпорядкованих їм органів із можливістю втручання у їхню діяльність і притягнення винних до юридичної відповідальності.

Щодо нас, то ми повністю підтримуємо думку, за якою контроль і нагляд мають, хоча й схожі, але все ж таки різні завдання, що за-

кономірно витікає з їх лексичних значень: основним завданням контролю є перевірка, а нагляду – спостереження, а функції здійснюються різним колом суб'єктів. О.Н. Ярмиш пропонує віднести до числа наглядових органів прокуратуру України, та й ще Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення [8, с.14]. Ми вважаємо, що наочним прикладом реалізації наглядової функції поза системою прокурорського нагляду є діяльність Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, що здійснюється відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 р. № 1524-III» [9]. Щодо контролю, то тут перелік можливих суб'єктів значно ширший, зазначимо лише деякі з них: Конституційний Суд України, Антимонопольний комітет України, органи Державної податкової служби України, митні органи України, Державні інспекції України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а також інші державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють функцію державного контролю.

В свою чергу, на переконання В.М. Гаращука, під наглядом слід розуміти юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із додержанням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [10, с.54]. Більш розширене трактування державного нагляду розкрито в юридичному та великому енциклопедичних словниках відповідно: 1) «державний нагляд – одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки» [11, с.69]; 2) одна із форм діяльності державних органів по перевірці законності і обґрунтованості рішень піднаглядних

суб'єктів, тобто фактично об'єктів, які мають управлінський орган [12, с.839]. Також державний нагляд визначено як діяльність, яка спрямована на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності її закону та іншим нормативними актами, на видання правоохоронних актів індивідуального значення [13, с.471–472]. Тобто, в більшості випадків державний нагляд безпосередньо пов'язаний із правоохоронною діяльністю уповноважених органів.

Щодо законодавчого розуміння окресленого поняття, то відповідно до ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», під державним наглядом розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [14]. Поняття державного нагляду міститься також в Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», у ст.1 якого зазначено, що державний ринковий нагляд - діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам [15].

Найбільш розширене визначення державного нагляду міститься в Законі РФ «Про захист прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) і муніципального контролю» від 26.12.2008 р. № 294-ФЗ [16]. Так, в ч.1 ст.2 зазначеного Закону державний нагляд визначено як діяльність уповноважених органів державної влади (федеральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади

суб'єктів Російської Федерації), спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень юридичними особами, їх керівниками та іншими посадовими особами, індивідуальними підприємцями, їх уповноваженими представниками вимог, встановлених цим Законом, іншими федеральними законами та прийнятими відповідно до них іншими нормативними правовими актами Російської Федерації, законами та іншими нормативними правовими актами суб'єктів Російської Федерації, за допомогою організації та проведення перевірок юридичних осіб, індивідуальних підприємців, вжиття передбачених законодавством Російської Федерації заходів щодо припинення і (або) усунення наслідків виявлених порушень, а також діяльність зазначених уповноважених органів державної влади щодо систематичного спостереження за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану виконання обов'язкових вимог при здійсненні діяльності юридичними особами, індивідуальними підприємцями.

Таким чином, враховуючи наукові погляди та законодавчу практику, під державним наглядом взагалі пропонується розуміти специфічну форму державної діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо не підпорядкованих їм піднаглядних об'єктів і без прямого втручання у їхню діяльність, а також з метою перевірки діяльності таких об'єктів на предмет відповідності принципу законності, попередження й виявлення порушень чинного законодавства, а також забезпечення їх усунення. Система державного нагляду виступає основною формою і виразом наглядової функції держави.

Ключовим у розумінні сутності державного нагляду як змістовного виразу наглядової функції держави постає питання завдань, на досягнення яких він безпосередньо і спрямовується. Р.Р. Трагнюком зазначається, що до завдань наглядової діяльності належить охорона прав та законних інтересів громадян, позаяк це відноситься вже не стільки до наглядової, як до правоохоронної функції держави [17, с.60]. Підкреслимо, що в цілому основна

ціль державного нагляду полягає у забезпеченні верховенства права і законності в відповідних сферах суспільних відносин. В якості об'єкту державного нагляду можуть виступати будь-які суспільні відносини, які формуються у сфері державного управління та щодо яких найбільш доцільним і виправданим є застосування саме наглядової форми забезпечення законності.

Специфічним є і суб'єкт наглядової діяльності. У першу чергу йдеться про спеціальне уповноваження правом окремих державних органів здійснювати наглядову функцію; відсутність підпорядкування між цим суб'єктом і піднаглядним органом; а також наявність компетенції щодо перевірки об'єкту нагляду, можливість порушення питання про усунення виявлених порушень. Виходячи з розуміння наглядової функції як самостійного напрямку державної діяльності вбачаємо за можливе виділення низки правових і організаційних форм державного нагляду, а саме це правотворчість, правозастосування, організаційна діяльність, а також певні матеріально-технічні операції.

Підводячи підсумок, варто відзначити, що ефективний механізм забезпечення та реалізації державного нагляду спрямований, перш за все, на [18]: по-перше, підтримання законності і дисципліни та припинення їх порушень; застосування заходів з ліквідації причин і умов, які породжують ці правопорушення; відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; створення атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни; виховання громадськості в дусі суворого дотримання державної дисципліни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. на соиск. учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государст-

ва; история правовых учений» / В. П. Беляев. – Саратов, 2006. – 55 с.

2. Величко А. В. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и её элементы / А. В. Величко // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 100–104.

3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

4. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / наук. керівник В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

5. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2. Д-Й / голов. редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид. «Укр. енцикл. імені П. В. Бажана», – 1999. – 744 с.

6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.

7. Советское административное право : учебник / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 286 с.

8. Ярмиш О. Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / О. Н. Ярмиш // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 21. – Ч. 2. – С. 14–19.

9. Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» : від 02.03.2000 р., № 1524-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 552.

10. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

11. Юридический энциклопедический словарь / [Т. Е. Абова, А. Б. Альтшулер, Г. П. Аринушкин и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 528 с.

12. Большой энциклопедический словарь / [под ред. Ю. В. Прохорова]. – 3-е изд. – М. : БРЭ, 2000. – 848 с.

13. Советское трудовое право / под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 544 с.

14. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері гос-

подарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

15. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» : від 02.12.2010 р., № 2735-VI // ВВР України. – 2011. – № 21. – Ст. 144.

16. Федеральный закон РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : от 26.12.2008 р., № 294-

ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html>.

17. Трагнюк Р. Р. Функції прокурора на досудовому слідстві / Р. Р. Трагнюк // Право України. – 2007. – № 4. – С. 60–62.

18. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління / О. С. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19.

Мурза В. В. Особливості державного нагляду в державі / В. В. Мурза // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 481–485 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12mvvrvd.pdf>

Проаналізовано особливості державного нагляду, запропоновано визначення даного поняття на основі наукових поглядів та положень чинного законодавства, проведено співвідношення понять «нагляд» та «контроль».

Мурза В.В. Особенности государственного надзора в государстве

Проанализированы особенности государственного надзора, предложено определение данного понятия на основе научных взглядов и положений действующего законодательства, проведено соотношение понятий «надзор» и «контроль».

Murza V.V. Government Supervision Singularities in the State

The article analyzes the features of public oversight, offered definition of this concept based on scientific views and the provisions of applicable law, ratio held notions of «supervision» and «control».