

УДК 342.95

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

## ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВІ

**Ключові слова:** *нагляд, державний нагляд, види нагляду, процедури нагляду*

Питанням юридичного процесу останнім часом приділяється дедалі більша увага. Процедурні питання досліджує дедалі більше науковців. Не є виключенням і процедурні питання здійснення нагляду в державі. Цьому питанню присвячено ряд наукових досліджень, серед яких варто відзначити праці А.Ю. Величко [1], Н.В. Галіциної [2], Р.С. Калініна [3], О.Г. Середи [4]. До цієї проблематики, неодноразово зверталися і ми [5, 6]. Однак у вказаних наукових дослідженнях у повній мірі не розкриваються процедурні питання здійснення нагляду в державі. Тому метою зазначеного дослідження є визначення особливостей процедур здійснення нагляду в державі.

У науковій літературі термін «нагляд» тлумачиться по-різному. Так, у загальному вигляді термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групи осіб, орган для спостереження за ким-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд) [6]. Також можна знайти й наступне визначення: нагляд – це і здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Контроль є складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку та полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів

управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів; нагляд же має на меті виявлення і попередження правопорушень, усунення їхніх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [4, с.228–229]. Дослідження вказаного поняття було би не повним без звернення до енциклопедій. Тому перед нами постає нагальна потреба звернутися до вказаної літератури.

У юридичному словнику можна знайти наступне визначення: «державний нагляд – одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки» [7, с.69]. Звернувшись до великого енциклопедичного словника, ми можемо визначити цю діяльність як одну із форм діяльності державних органів з перевірки законності та обґрунтованості рішень піднаглядних суб'єктів, тобто фактично об'єктів, які мають управлінський орган [8, с.839]. Також державний нагляд визначено як діяльність, яка спрямована на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності її закону та іншим нормативним актам, на видання правоохоронних актів індивідуального значення. У контексті нагляду органів влади держави зазначається, що потрібно зрозуміти нарешті, що держава в особі відповідних органів і посадових осіб – це виконавець волі громадян, народу, суспільства, але не навпаки.

Щодо законодавчого розуміння окресленого поняття, то відповідно до ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9] 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 за-

побігання 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. 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.

Тобто, в більшості випадків державний нагляд безпосередньо пов'язаний з діяльністю уповноважених органів, одними з яких є органи виконавчої влади. Тим самим нагляд органів виконавчої влади в сучасних умовах є одним із видів державного нагляду, що здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, на підставі й у межах покладених на ці органи прав та обов'язків з метою попередження, виявлення та припинення порушень юридичними особами, їхніми керівниками та іншими посадовими особами, фізичними особами вимог, установлених чинним законодавством України, 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 суб'єктами господарювання, іншими юридичними особами, під час якої органи не втручаються у функціональну діяльність об'єктів такого нагляду [6].

Під поняттям «нагляд» розуміють одну з форм діяльності різноманітних державних органів із забезпечення законності, а поняття «адміністративний нагляд» можна визначити як діяльність органів публічного управління щодо контролю за додержанням організаціями, посадовими особами і громадянами встановлених державою правил в окремих галузях управління [3].

У законотворчій практиці державний контроль ототожнюють із наглядом, а в юридич-

ній літературі єдиної точки зору щодо співвідношення сутності контролю та нагляду немає: одна група вчених-адміністративістів вважає, що нагляд є окремим видом (формою) контролю, інша – ототожнює ці поняття. Але майже всі дослідники зазначають, що контроль та нагляд мають спільну мету – забезпечення законності та дисципліни, можуть здійснюватись в однакових формах, як-от перевірки, ревізії, інспекція, спостереження, вимоги звітів, пояснень тощо. Однак державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Вбачається за необхідне при подальшому розгляді дотримуватись підходу про те, що нагляд є все ж таки різновидом контролю [2, с.94]. Розглянувши основні закономірності державного нагляду і з'ясувавши відмінності між такими категоріями, як контроль і нагляд можемо рухатися у напрямку процедурних аспектів проведення наглядової діяльності.

Акцентуючи увагу на процедурах здійснення нагляду в державі, в першу чергу, варто акцентувати увагу на видовому поділові державного нагляду. Загалом, можна навести такі види державного нагляду в сучасних умовах: прокурорський нагляд, який покладений на органи прокуратури України; державний санітарно-епідеміологічний нагляд; державний протипожежний нагляд; державний фінансовий нагляд; державний нагляд за безпекою дорожнього руху; державний геодезичний нагляд; державний екологічний нагляд; адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі; адміністративний нагляд за дотриманням дозвільних та ліцензійних умов та інші види нагляду. На нашу думку, цей поділ є узагальнений та не системний і потребує уточнення залежно від об'єкта наглядової діяльності. Так, за цим

критерієм види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах можна поділити на:

а) нагляд у сфері економіки (у сфері управління фінансами; у сфері управління господарською діяльністю; у сфері управління промисловістю; у сфері управління торгівлею; у сфері управління регіональним розвитком, будівництвом і житлово-комунальним господарством; у сфері управління агропромисловим комплексом; у сфері управління природними ресурсами й охороною навколишнього середовища; у сфері управління комунікаціями; у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю); б) нагляд за соціально-культурною сферою (у галузі освіти та науки, нагляд у сфері культури та мистецтв; у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей; у сфері міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України; у сфері туризму, нагляд у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері медичного обслуговування й здійснення державного санітарного нагляду; у сфері фізичної культури та спорту; у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері пенсійного забезпечення; у сфері охорони праці, нагляд у сфері соціального захисту населення); в) нагляд за адміністративно-політичною діяльністю (за національною безпекою та обороною; у воєнній сфері; у сфері оборони і військового будівництва; у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців; у сфері інформаційної безпеки; у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, техногенної, пожежної і промислової безпеки; у сфері управління охороною державного кордону; у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку; у сфері управління юстицією; у сфері управління нотаріатом і органами реєстрації актів громадянського стану; у сфері захисту персональних даних; у сфері управління закордонними справами; у сфері зовнішніх зносин України; у сфері управління зовнішніми економічними зв'язками; у сфері культурно-гуманітарного співробітництва). Крім того, залежно від на-

прямків нагляду щодо дотримання прав громадян, органи виконавчої влади можуть здійснювати нагляд: за дотриманням особистих (громадянських) прав та свобод; за дотриманням політичних прав та свобод; за дотриманням соціально-економічних прав та свобод; за дотриманням культурних прав та свобод; за дотриманням екологічних прав та свобод; за дотриманням інших прав [6]. Належне забезпечення виконання зазначених видів нагляду має залучити до їх реалізації ряд різноманітних державних органів.

Загальні норми щодо контрольно-наглядових процедур деталізуються в спеціалізованих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах [2, с.95]. Аналізуючи різноманітні підходи до здійснення державного нагляду у науковій літературі, ми можемо відзначити, що наглядові процедури виконавчого провадження реалізуються у формі прокурорського (слідчого) та судового нагляду, хоча досить поширеною є точка зору, що прокуратура, слідчі та суд не мають права здійснювати нагляд у процесі виконавчого провадження.

Як аргументацію позиції щодо існування нагляду як форми контролю за виконавчим провадженням можна навести такі положення законодавства України. Так, відповідно до Конституції України прокуратура України є єдиною системою, на яку покладаються нагляд за додержанням законів, зокрема при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а ЦПК України та ГПК України передбачено право сторін, прокурора на звернення до судів загальної юрисдикції та господарських судів зі скаргами на рішення, дії, бездіяльність державних виконавців.

З урахуванням зазначеного, можна визначити наглядові процедури виконавчого провадження як несистематичну діяльність спеціальних суб'єктів – прокуратури, слідчих органів та судів, що здійснюється на підставі нормативно-правових актів, які не належать

до спеціалізованого законодавства України про виконавче провадження, що передбачає втручання таких осіб в конкретне виконавче провадження, полягає у можливості оскаржити окремі його процедурні дії, витребуванні конкретного виконавчого провадження, його дослідженні та прийнятті з боку судів судового акта – ухвали, з боку слідчих та прокуратури – вжитті відповідних заходів реагування, включаючи можливість порушення відповідних кримінальних справ.

Стадіями наглядових процедур виконавчого провадження є: 1) підготовча (визначається, яке саме виконавче провадження, які виконавчі дії, бездіяльність чи процедури будуть предметом перевірки, та здійснюється звернення з відповідним позовом до суду чи виїмка матеріалів виконавчого провадження; 2) аналітична (з'ясування конкретних обставин дій або бездіяльності); 3) підсумкова (прийняття відповідного судового акта – ухвали або винесення постанови про порушення кримінальної справи слідчим чи прокурором); 4) стадія оскарження (судового акта – ухвали в апеляційному та касаційному порядку або постанови про порушення кримінальної справи) [3]. Ці стадії мають забезпечити повноцінний розгляд справи з урахуванням різнобічного підходу до її вирішення і з'ясування її обставин.

Наглядові процедури можуть бути як заявними (ст.383 ЦПК України [10] та ст.121-2 ГПК України [11] передбачено право сторін, прокурора на звернення до судів загальної юрисдикції та господарських судів зі скаргами на рішення, дії, бездіяльність державних виконавців), так і втручальними (КПК України) [3]. Наглядовий орган за своєю суттю не має відносин підлеглості із органом, за яким здійснюється нагляд. Наглядовий орган оцінює діяльність відповідної особи лише з позиції законності, але не доцільності, не втручаючись у його оперативну або іншу форму діяльності [12].

Процедурні норми покликані забезпечити належне функціонування матеріальних. Так, не дивлячись на значні зрушення у розвитку і

вдосконаленні матеріальних норм стосовно наглядової функції держави, вони не будуть мати великого значення без належного процедурного забезпечення їх реалізації. Тому державою проводиться, поряд з іншими, ряд заходів для належної реалізації матеріальних норм наглядової функції держави. В першу чергу, для цього проведено видовий поділ державного нагляду з метою ефективного використання різних суб'єктів державного нагляду. Окрім того, законодавець визначає суб'єкта порушення процедури нагляду, яким може бути як громадянин України, так і державний орган. Таким чином, процедури здійснення нагляду в державі є важливим елементом забезпечення дотримання норм права, прав, свобод та законних інтересів усіх учасників процесу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Величко А. Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы / А. Ю. Величко // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 100–104.
2. Галіцина Н. В. Контроль за діяльністю суб'єктів господарювання як адміністративна процедура / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Юридичні науки : [у 2 ч.]. – 2011. – Ч. I. – С. 92–97.
3. Калінін Р. С. Контрольні та наглядові процедури виконавчого провадження / Р. С. Калінін // Держава та регіони. Серія: Право. – 2012. – № 1.
4. Серета О. Г. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / О. Г. Серета // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 227–232.
5. Мурза В. В. Особливості державного нагляду в державі / В. В. Мурза // Форум права. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12mvnvd.pdf>.
6. Мурза В. В. Поняття та види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах / В. В. Мурза // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 3 (58).

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

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

9. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

10. Цивільний процесуальний кодекс

України : від 18.03.2004 р., № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page10>.

11. Господарський процесуальний кодекс України : від 06.11.1991 р., № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/page5>.

12. Мусієць Т. В. Регулювання та нагляд за фінансовими інноваціями в міжнародній діяльності банків / Т. В. Мусієць, Т. А. Медвідь // Вісник Укр. акад. банківської справи. – 2010. – № 1 (28).

*Мурза В. В. Процедури здійснення нагляду в державі / В. В. Мурза // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 729–733 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13mvvzvd.pdf>*

Розглянуто підходи до визначення поняття «нагляд» і «державний нагляд». Наведено перелік видів державного нагляду. Розглянуто основні види процедур здійснення нагляду в державі.

\*\*\*

*Мурза В.В. Процедуры осуществления надзора в государстве*

Рассмотрены подходы к определению понятия «надзор» и «государственный надзор». Приведен перечень видов государственного надзора. Рассмотрены основные виды процедур осуществления надзора в государстве.

\*\*\*

*Moorza V.V. Supervision Procedures in the State*

The approaches to the definition of «supervision» and «state supervision» are considered. The list of types of state supervision is made. The basic types of procedures of supervision in the state are considered.