

УДК 351.072.211

Т.І. Шапочка,
кандидат юридичних наук

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК РІЗНОВИД ВИДІВ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто особливості, що притаманні контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, а також визначено місце контролю та нагляду у вказаній сфері серед інших видів контролю та нагляду в державному управлінні.

Ключові слова: контроль, нагляд, дозвільна діяльність.

В статье рассмотрены особенности, присущие контролю и надзору в сфере разрешительной деятельности, а также определено место контроля и надзора в указанной сфере среди других видов контроля и надзора в государственном управлении.

Ключевые слова: контроль, надзор, разрешительная деятельность.

Features, inherent to control and supervision in the field of permissive activity, are considered in the paper, as well as the place of the control and supervision is determined in the field of indicated among other types of control and supervision in the state administration.

Keywords: control, supervision, permissive activity.

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; виконання природоохоронного законодавства; підбір та розстановка кадрів у державному секторі; виконання соціальних програм; стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрями контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них в цілому залежить поступовий розвиток держави.

Серед основних напрямів контролю можна виокремити менш і більш важливі (пріоритетні, тобто такі, стан справ в яких істотно впливає на розвиток суспільства, є життєво важливим не лише для окремої держави, але, часом, світу в цілому і які потребують найсерйознішого підходу до відслідковування процесів, що в них відбуваються). Ці сфери безпосередньо пов'язані з безпекою людини або держави. Неконтрольований хід справ у таких сферах може загрожувати самому існуванню людини, цивілізованим правовідносинам. До пріоритетних напрямів контролю В.М. Гаращук відносить: екологічний (забезпечує екологічну безпеку людини), фінансовий (забезпечує внутрішню фінансову безпеку держави), митний (зовнішня економічна безпека) і контроль за застосуванням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом (зовнішня й внутрішня безпека суспільства від руйнівних процесів корупції, особиста й загальна громадська безпека) [1].

Як зазначає О.Ф. Андрійко, абсолютно вичерпний перелік видів державного контролю дати надзвичайно складно, та фактично в такій вичерпності немає і

потреби. Важливим є те, що, кого і як ми хочемо контролювати. Цим обумовлюється і вибір класифікаційних ознак для виділення видів контролю. Аналіз існуючої практики поділу контролю на його види показав, що якогось єдиного установленого правила не існує. Залежно від того, які властивості чи стан якого явища викликають значний інтерес, такий вид контролю чи сукупність видів застосовують для його забезпечення. Різноманітні види контролю, що на сьогодні існують на практиці, на думку згаданого вченого, можна класифікувати за: а) суб'єктами, що здійснюють контроль; б) характером контролю; в) обсягом контрольних повноважень; г) сферами контролю; д) характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом тощо [2].

Вивчаючи контроль та нагляд в державному управлінні, В.М. Гаращук зазначає, що контроль можна класифікувати: а) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян); б) за підконтрольними об'єктами (контроль за держструктурами, органами місцевого самоврядування, громадськими угрупованнями, окремими особами та ін.); в) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль)); г) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо); д) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.); е) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури); є) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане)); ж) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); з) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються (вибірковий або повний); і) використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін. [3, с. 135–136].

Існують й інші класифікації видів контролю та нагляду. В основу класифікації можуть бути покладені різні критерії: природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної-наглядової діяльності, характер контрольних повноважень, характер відносин уповноваженого органу з підконтрольним (піднаглядним) суб'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контрольна та наглядова діяльність, юридичні наслідки вказаної діяльності [4, с. 350].

Розглянемо види контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, взявши за основу класифікацію контролю та нагляду у державному управлінні, по-перше, за часом його проведення (попередній, поточний, наступний), по-друге, за змістом контрольної-наглядової діяльності.

Спершу приділимо увагу класифікації контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності за часом його проведення, в рамках якого науковці виокремлюють попередній, поточний, наступний контроль та нагляд.

Попередній контроль та нагляд має за мету як виявлення необхідних умов, так і обґрунтованість підстав для прийняття рішень. Він проводиться задля вироблення виважених заходів щодо забезпечення законності й дисципліни. Попередній контроль виконує запобіжну функцію, і зміст його полягає у виявленні й попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, що вже існують і можуть негативно проявитися в майбутньому. Так, за

попереднім контролем виявляється відповідність установленим щодо суб'єкта та його діяльності вимогам заявлених характеристик тощо [3, с. 352–353].

Попереднім контролем та наглядом у сфері дозвільної діяльності є діяльність уповноважених державних органів щодо видачі документів дозвільного характеру. Так, Міністерство внутрішніх справ України видає дозволи на придбання, зберігання, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин щодо зберігання, на використання яких встановлено спеціальні правила, а також на відкриття об'єктів дозвільної системи, де вони використовуються; Міністерство екології та природних ресурсів України видає дозволи на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів. Міністерство екології та природних ресурсів України видає свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів, допущених до постійного виробництва та застосування, та дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації. Державний комітет України по нагляду за охороною праці видає у передбачених законодавством випадках: ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; свідоцтва на придбання та зберігання вибухових матеріалів промислового призначення.

Органи, що здійснюють видачу документів дозвільного характеру, перевіряють надані відомості та документи лише в матеріалах, наданих відповідно до чинного законодавства суб'єктами, які намагаються отримати дозволи. Суб'єкти, які намагаються отримати дозволи, лише починають свою діяльність в рамках дозвільної системи, і попередній контроль є контролем та наглядом лише щодо законності їх намірів, а не щодо законності їх діяльності.

Поточний (оперативний) контроль проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань. Завдання такого контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявленні можливих недоліків та завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій. Поточний контроль здійснюється впродовж усього періоду виконання завдання чи діяльності контрольованого об'єкта. Він дає змогу отримувати відомості не лише про саму діяльність як таку або бездіяльність, а й її відповідність та обсяг щодо попередньо зазначених чи встановлених завдань [3, с. 352–353].

У рамках здійснення поточного контролю Міністерство внутрішніх справ України здійснює контроль за придбанням, зберіганням, носінням і перевезенням зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, за відкриттям і функціонуванням об'єктів, де вони використовуються. Державна служба України з надзвичайних ситуацій бере участь разом з іншими центральними органами виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у відповідній сфері, у перевірках щодо забезпечення умов зберігання, транспортування, знешкодження, утилізації та захоронення небезпечних речовин і виробів, що містять такі речовини. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Державний комітет України по нагляду за охороною праці здійснює державний нагляд за додержанням законодавства з охорони праці в частині промислової безпеки, безпечного ведення робіт юридичними

та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю, у тому числі з питань проведення робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також з утилізації зброї, звичайних видів боєприпасів, виробів ракетної техніки та палива, вибухових матеріалів військового призначення.

Наступний контроль на відміну від попередніх видів має на меті з'ясувати відповідність результату початковому рішення. Основним завданням такого контролю є оцінка досягнутого та розробка стратегії на майбутнє. Наступний контроль, або контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб, здійснюється після закінчення діяльності, за її результатом, і ні змінювати, ні втручатися у процес виконання управлінського рішення вже не може. З допомогою цього виду контролю перевіряється факт виконання, доцільність та законність дій у цілому. Проведення такого контролю може сприяти виробленню таких рішень та проведенню управлінських дій [3, с. 352–353].

Зауважимо, що контроль та нагляд до моменту отримання дозвільних документів здійснюється в рамках попереднього контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності, а контроль та нагляд після отримання дозвільних документів здійснюється в рамках поточного та наступного контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності.

Таким чином, контроль та нагляд у сфері дозвільної діяльності є діяльністю посадових осіб уповноважених на те органів, які мають право перевіряти коло питань, що пов'язане лише з дотриманням правил дозвільної системи, давати обов'язкові до виконання вказівки; застосовувати заходи адміністративного примусу; а також надавати матеріали відповідним органам для притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гаращук В.М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
2. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс / В.Б. Авер'янов : підруч. : [у 2-х т.] : Т. 1 Загальна частина / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во "Юридична думка", 2004. – 584 с.
4. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

Отримано 08.04.2016