

УДК 342.9

С. Ю. ЛЮБИМОВА,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРИВАТНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Досліджено погляди вітчизняних вчених щодо поняття принципу законності, його місця в діяльності органів виконавчої влади. Розглянуто способи забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади.

Необхідною умовою існування демократичного суспільства є дотримання законності. З цього приводу О. Ф. Скакун зазначає, що без законності немає демократії, без демократії неможливо забезпечити законність, а законність і демократія – це фактори побудови правової держави [1, с. 124]. Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6), а також того, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) [2] є не що інше, як нормативна регламентація законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, насамперед її правової системи, органів державної та публічної влади, населення тощо і яка найчастіше визначається науковцями як «неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями» [3, с. 345].

Метою даної статті є здійснення системного аналізу наукових поглядів щодо поняття законності, визначення основних засобів її забезпечення, а особливо стосовно законності контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади щодо приватних підприємств. Для досягнення зазначеної мети необхідно з'ясувати сутність контролю та нагляду як основних засобів забезпечення законності та на основі їх аналізу визначити зміст контрольно-наглядової діяльності.

Законність – це комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права [4, с. 121]. На думку

А. Т. Боннера, законність покликана виступати одним із найважливіших методів державного керівництва суспільством, принципу діяльності державного апарату та поведінки громадян, принципу правового регулювання [5, с. 5]. Законність – це необхідна умова утвердження демократичної, правової держави, діяльність якої спрямована на захист основних прав і свобод громадян та забезпечення функціонування громадянського суспільства. Законність відображає правовий характер організації суспільного життя та є його правовим критерієм.

Конституційний принцип законності має особливе значення для державно-управлінської діяльності, в процесі якої реалізується виконавча влада [6, с. 5]. Виконавча влада є наймасштабнішою гілкою влади в Україні. Діяльність органів виконавчої влади поширюється на всі сфери життя суспільства, адміністративний вплив цих органів охоплює всі без виключення сфери економіки. Найважливішою гарантією захищеності прав та інтересів осіб, що так чи інакше беруть участь у відносинах з органами виконавчої влади, є дотримання останніми принципу законності, тобто неухильного виконання вимог законодавства. Органи виконавчої влади наділені повноваженнями не тільки адміністративного, а й нормотворчого характеру. Тому дотримання ними закону є основою розвитку правової держави, оскільки основним завданням виконавчої влади є виконання, тобто впровадження в життя вимог діючого законодавства.

Нині актуальною залишається проблема забезпечення законності. Як принцип забезпечення прав і свобод людини і громадянина законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і у визначених правових формах, тому необхідно звернути увагу на поняття «способи забезпечення законності». В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко під способами забезпечення законності пропонують

розуміти «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються» [7, с. 534]. У науковій літературі запропоновано визначити поняття «система засобів забезпечення законності» як «сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності» [3, с. 348].

Загальноприйнятим є виокремлення трьох видів способів забезпечення законності: контролю, нагляду, розгляду звернення громадян, але така класифікація не є вичерпною.

О. Ф. Скакун класифікує юридичні гарантії законності за таким критерієм, як їх мета (цілі), поділяючи їх на: превентивні (запобіжні), що полягають у запобіганні правопорушенням, відверненні порушень адміністрацією трудових прав громадян, недопущенні незаконного звільнення; припиняючі, що спрямовані на припинення виявлених правопорушень (затримання, арешт, обшук, підписка про невиїзд); відновлюючі, що виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень (примусове стягнення аліментів, примусове вилучення майна з чужого незаконного володіння); каральні (штрафні), які спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників (покарання особи, винної у вчиненні правопорушення) [1, с. 453].

В. В. Копейчиков юридичними засобами забезпечення законності називає: чіткість і конкретність норм чинного права, ефективність санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя як спеціальної форми універсальної, здійснюваної на основі права і справедливості діяльності судів, котра забезпечує реалізацію чинного права, захист прав і свобод громадян; здійснення вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів з боку органів прокуратури; діяльність державних інспекцій та контрольно-ревізійного апарату, котрі в межах своєї компетенції здійснюють роботу щодо запобігання, виявлення і припинення порушень законності в різних сферах державного і суспільного життя [8, с. 211]. Слід, проте, наголосити, що предметом нашого дослідження є саме засоби забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади щодо приватних підприємств.

Що ж означає забезпечити законність? На думку Ю. М. Козлова, забезпечення законності полягає в наступному: а) не допустити будь-яких відхилень від вимог законності в діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб; б) своєчасно виявити такі відхилення, якщо

вони мають місце; в) усунути виявлені порушення законності (наприклад відмінити неправомірний акт управління); г) відновити порушені при цьому права та законні інтереси; д) притягнути до встановленої відповідальності винних в порушенні законності; е) вжити необхідних заходів, що забезпечують недопущення відхилень від вимог законності [6, с. 247].

У науковій літературі висловлюють кардинально різні думки щодо правової природи контролю та нагляду як способів забезпечення законності та дисципліни у відповідних сферах суспільних відносин. Контроль є важливою ознакою і основною функцією державного управління, він дозволяє не лише виявляти, але й усувати недоліки в роботі учасників управління. Контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від органів або посадових осіб.

У сучасних державно-правових дослідженнях щодо співвідношення контролю та нагляду можна виокремити кілька ключових положень і напрямів: а) контроль тлумачиться як родове поняття, а нагляд – як похідне [9, с. 346]; б) головна риса, яка відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності; в) обґрунтовується положення про наявність нерозривного взаємозв'язку контролю та нагляду. Контроль розглядається як принцип, функція, завдання, засіб (спосіб), метод, що дає підстави говорити про різноплановість даного терміна. Натомість переважна більшість учених розглядає контроль як функцію управління чи засіб (спосіб) забезпечення законності. Наприклад, автори навчального посібника «Державне управління» (за редакцією А. Ф. Мельник) наголошують, що контроль у державному управлінні є однією з найважливіших функцій управління [10, с. 37].

Ю. П. Битяк називає контроль «основним способом забезпечення законності і дисципліни у *державному* управлінні, одним із найважливіших елементів державного управління... одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян» [11, с. 240]. С. Г. Стеценко надає таке визначення контролю: «контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної

відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства» [4, с. 322]. Отже, під контролем розуміємо одну з основних функцій системи управління, яка полягає в спостереженні за правомірністю діяльності та поведінкою керованої системи з метою оптимального функціонування останньої та забезпечення належного рівня законності.

Що стосується ж нагляду, то, як зазначав В. М. Паращук, він є таким засобом забезпечення, що поширюється передусім лише на прямо не підпорядковані органи та установи, а також відповідно не допускає втручання в діяльність піднаглядного, обмежуючись лише порушенням питання про усунення існуючих порушень законності [12, с. 320]. У Юридичній енциклопедії сформульовано дефініцію державного нагляду таким чином: державний нагляд – це вид державного контролю щодо забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та підзаконних актах [13]. Досить справедливою є позиція Ю. М. Козлова, який відзначає, що нагляд у наукових джерелах розглядається як вид контрольної діяльності [6, с. 182–183]. Нагляд, на відміну від контролю, завжди здійснюється зовні щодо об'єктів інших систем, тоді як контроль може проводитися всередині системи; нагляд передбачає наявність наперед встановлених параметрів наглядової діяльності, тоді як сфера контролю не обмежена; предметом нагляду може бути діяльність самих контролюючих суб'єктів, чого не можна сказати про контроль.

Виходячи з вищевикладеного, поряд із наглядом і контролем слід виокремлювати і контроль-наглядову діяльність, що являє собою синтез даних самостійних засобів забезпечення законності провадження господарської діяльності. Такий підхід найбільш повно відповідає правовому регулюванню підприємницької діяльності. Так, наприклад, відповідно до ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [14] орган державного нагляду (контролю), з одного боку, має право накладати штрафні санкції у зв'язку з порушенням порядку ведення господарської діяльності, а з іншого – він зобов'язаний не втручатися і не перешкоджати здійсненню господарської діяльності. Отже, контроль-наглядова діяльність становить симбіоз двох способів забезпечення законності контролю та нагляду, які завжди стоять поряд, взаємопов'язані між собою і доповнюють один одного. Таким чином,

існуюча система контроль-наглядової діяльності за діяльністю приватних підприємств здійснюється у формі державного контролю та державного нагляду.

Що стосується забезпечення законності контроль-наглядової діяльності органів виконавчої влади, то необхідно відмітити, що аналіз законодавства, яке регулює контроль-наглядову діяльність органів виконавчої влади щодо приватних підприємств, свідчить, що за останні десять років в Україні створено значну кількість контролюючих органів, які наділені широким спектром повноважень для здійснення контролю та нагляду щодо діяльності приватних підприємств, а також прийнято велику кількість законів та підзаконних актів, які їх регулюють. При цьому необхідно зазначити, що якість прийнятих норм є неналежною, що у свою чергу призводить до прямого порушення законодавства органами виконавчої влади.

Важливим моментом характеристики приватного підприємства є їхня взаємодія з органами держави, а саме здійснення перевірок, які можуть проводитися контролюючими органами з метою недопущення різного роду порушень. Законодавством визначено, що органом контролю є державний орган, який у межах своєї компетенції, визначеної в законодавстві, здійснює контроль за вчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків та зборів (обов'язкових платежів) і виконанням податкових зобов'язань чи погашенням податкового кредиту.

До контрольних органів науковці відносять такі державні органи: 1) митні органи, які контролюють порядок сплати й нарахування ввізного та вивізного мита, акцизного збору, податку на додану вартість, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), що їх законодавство зобов'язує стягувати під час ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України; 2) органи Пенсійного фонду України, що наглядають за правильністю нарахування єдиного внеску і дотриманням порядку його сплати; 3) органи фондів соціального страхування, які контролюють нарахування страхових внесків і порядок їх сплати; 4) податкові органи, що наглядають за порядком нарахування і процедурою сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), стягваних до бюджетів і державних цільових фондів [15, с. 59]. Наведений перелік не є вичерпним, проте інші державні органи, як правило, не мають права проводити планові й позапланові перевірки з питань фінансово-

господарської діяльності. Водночас, за чинним законодавством, інші державні органи можуть перевіряти організаційну діяльність підприємців і підприємств у межах своєї компетенції [4, с. 541]. Податкові органи передусім перевіряють, чи дотримується приватне підприємство вимог податкового законодавства, тобто чи правильно обчислюють і сплачують податки та інші збори, чи дотримується трудове законодавство на підприємстві. За порушення законодавства в даній сфері вказані органи застосовують фінансові санкції.

Ще одним органом, який має компетенцію перевіряти діяльність приватних підприємств, є Антимонопольний комітет. Діяльність його регламентують закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист від недобросовісної конкуренції» та «Про захист економічної конкуренції». Указана державна структура має наглядати за дотриманням антимонопольного законодавства й захищати інтереси підприємців та споживачів, тобто не допускати зловживань монопольним становищем, сприяти розвитку чесної конкуренції тощо.

Важливе місце серед контролюючих органів посідає Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, однією з важливих функцій якої є захист прав споживачів. Уповноважені органи інспекції перевіряють якість продукції та послуг, виконання обов'язкових вимог щодо безпеки товарів (робіт, послуг), а також дотримання правил торгівлі й надання послуг.

Наступним не менш важливим органом є Державна фінансова інспекція України. Її функції та повноваження визначено в Указі Прези-

дента України «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» [16].

До органів, які уповноважені здійснювати перевірки, належить також Державна санітарно-епідеміологічна служба (СЕС). Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Посадові особи вказаної служби мають повноваження діяти тільки на відповідних адміністративних територіях. Одним із головних завдань СЕС є запобігання інфекційній захворюваності населення шляхом санітарно-епідеміологічного контролю у сфері підприємництва, проведення попереднього нагляду за об'єктами будівництва (як житлового, так і промислового). Здійснюючи такий нагляд, представники вказаної служби перевіряють, якою мірою підприємці дотримують норм санітарного законодавства, зокрема Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Працівники СЕС наглядають за відповідністю об'єктів санітарним нормам, проводять державну санітарно-епідеміологічну експертизу й видають відповідні дозволи (або не видають таких документів) [17].

Підводячи підсумок, зазначимо, що забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади щодо приватних підприємств є важливим напрямком у реалізації їхніх прав та інтересів та надання приватним підприємствам більшої самостійності. Так, держава в особі уповноважених органів повинна здійснювати координаційні та контрольно-наглядові дії з метою дотримання підприємствами чинного законодавства, але й надмірне її втручання призведе до порушення стабільності приватних підприємств та їхнього внутрішнього дисбалансу.

Список використаної літератури

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко ; [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А. Т. Боннер. – М. : Рос. право, 1992. – 320 с.
6. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристь, 1999. – 320 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – [Стер. вид.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
10. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельника. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
11. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Парашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

12. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. –Х. : Право, 2000. – 520 с.

13. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2. Д-Й / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. ім. П. В. Бажана, 1999. – 617 с.

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

15. Галуцько В. В. Застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання : навч. посіб. / Валентин Васильович Галуцько. – Херсон : МУБІП, 2006. – 201 с.

16. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23 квіт. 2011 р. № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України від 24 лют. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

Надійшла до редколегії 27.06.2012

ЛЮБИМОВА С. Ю. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ОТНОСИТЕЛЬНО ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Изучены взгляды отечественных ученых относительно понятия законности, его места в деятельности органов исполнительной власти. Рассмотрены способы обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

LIUBIMOVA S. GUARANTEEING OF THE LAWFULNESS OF CONTROL AND MONITORING ACTIVITIES OF THE BODIES OF EXECUTIVE POWER CONCERNING PRIVATE ENTERPRISES

The views of Ukrainian scientists on the concept of lawfulness and its place in the activities of the bodies of executive power are researched. The methods of the guaranteeing of lawfulness of control and monitoring activities of the bodies of executive power are reviewed.

УДК 342.9

Р. С. МЕЛЬНИК,

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ПЕРЕДУМОВА ЙОГО КОДИФІКАЦІЇ

Визначено передумови кодифікації адміністративного права. Обґрунтовано думку, що визначення напрямків та обсягу кодифікації адміністративного права може бути здійснено лише після реформування системи адміністративного права України. Висловлено погляди на зміст системи адміністративного права та, відповідно, на можливі напрямки кодифікації норм останнього.

Питання кодифікації адміністративного права¹, тобто об'єднання його норм, зосере-

джених у правових звичаях, судових рішеннях та правових актах різної юридичної сили, у

¹ У переважній більшості випадків вчені-адміністративісти ставлять на обговорення питання про зміст та напрямки кодифікації адміністративного законодавства, тобто норм адміністративного права, зосереджених у законодавчих актах. Проте, як відомо, законодавство є лише однією з форм існування права, яке (право), як впливає з рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання, може знаходити прояв та закріплення також і у нормах моралі, традиціях, звичаях тощо. З огляду на це стає незрозумілим підхід, відпо-

відно до якого систематизації мають бути піддані виключно норми, зосереджені в офіційних джерелах. Невже для сучасного суспільства та держави є неважливими та непринциповими ті норми адміністративного права, які існують у позазаконодавчій формі?! Зрозуміло, що всі норми адміністративного права однаковою мірою є необхідними для регулювання відповідних суспільних відносин, а отже, більш правильним буде вести мову не про кодифікацію адміністративного законодавства, а про кодифікацію адміністративного права.