

Theoretical bases of financial and military discipline are considered. It is accentuated on interconnection of all types of state discipline. It is suggested to understanding of state discipline to apply approach that consists in confession of equality of its different kinds.

УДК 340.1

В. В. Мурза

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Уточнено поняття та класифікацію нагляду органів виконавчої влади за сучасних умов; проаналізовано погляди науковців на проблему поняття та видів нагляду в державі. Визначено значення нагляду органів виконавчої влади.

В Конституції нашої держави закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, а головне – правовою державою [1]. З огляду на означене, саме на державу покладено обов'язок забезпечення прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод людини включає чотири напрямки державної діяльності щодо створення умов для їх реалізації: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики порушень прав і свобод); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [2, с. 9]; 4) нагляд за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів.

На виконання останнього завдання в Україні утворено низку державних органів, кожен з яких відповідає за окремий напрямок (сферу) діяльності держави, шляхом здійснення нагляду в межах своїх повноважень, що обумовлює наявність доволі широкого спектра наглядової діяльності в державі. Форми та види державного нагляду (наглядової діяльності) надають необхідного динамізму трансформаціям, що відбуваються в країні, виступають одним з вирішальних чинників поглиблення реального демократизму, побудови правової держави і становлення громадянського суспільства. Водночас, недоліки та упущення у роботі органів нагляду (одними з яких є і органи виконавчої влади), 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 – усе це, безумовно, негативно впливає на ефективність державного управління, унеможливає забезпечення режиму законності, зміцнення дисципліни і правопорядку в масштабах усієї держави [3, с. 3].

Слід зазначити, що докорінні зміни українського суспільства, які розпочалися останнім часом, супроводжуються пошуком нових та апробацією вже протестованих в інших державах форм і способів взаємодії населення з органами публічної влади у сфері державного управління. Усе більшого визнання як у наукових колах, так і серед пересічних громадян набуває той факт, що для належного функціонування та розвитку демократії в Україні конче необхідне оновлення механізму державного нагляду органів виконавчої влади. Крім того, розвиток механізму захисту прав і свобод громадян вимагає цілеспрямованого руйнування певних стереотипів. За минулі роки людина вимушена була примиритися із засиллям бюрократичних зловживань, адміністративної тяганини в органах управління, з безвідповідальністю та безкарністю чиновників. Люди не звикли захищати свої права у стосунках з державними органами та їх посадовими особами [4, с. 168]. Тому питання удосконалення нагляду у державі на сьогодні починає займати чільне місце у вітчизняній політико-правовій практиці. Це пояснюється тим, що назначена діяльність має на меті спостереження за дотриманням прав і свобод людини, забезпечення порядку, що, на даний час, є достатньо актуальним для України.

Нагляд у державі, його окремі види, суб'єкти здійснення вже багато років є об'єктом уваги вчених-правників. Серед авторів, чій роботи заслуговують на особливу увагу, можна назвати О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурку, О. М. Головка, Р. І. Денисова, А. А. Кармолицького, В. М. Кампо, А. Т. Комзюка, О. Д. Лазора, О. М. Музичука, Ф. С. Разарьонова, С. Г. Стеценка, М. С. Студенікіну, Х. П. Ярмакі та багатьох інших. Водночас, слід зазначити, що перелічені автори торкалися питання нагляду лише у загальних рисах.

Метою статті є визначення поняття та видів нагляду органів виконавчої влади за сучасних умов. З цієї метою планується проаналізувати погляди науковців на це питання і на підставі аналізу думок науковців та існуючої практики здійснення нагляду органів виконавчої влади визначити характерні види такого нагляду.

Перш за все, визначимося з понятійним апаратом, оскільки від правильності та об'єктивності з'ясування сутності того чи іншого поняття залежить ступінь розробленості досліджуваної проблематики.

Держава відповідно до свого соціального призначення уповноважена здійснювати управління в різних сферах суспільних відносин різними засобами і методами. При цьому поряд із правотворчими, правозастосовними і правоохоронними процесами дедалі більшої актуальності набувають інші специфічні різновиди державної діяльності. У тому числі йдеться й про контрольно-наглядову діяльність держави як специфічний вид державної діяльності, яку здійснюють її уповноважені органи.

Слід відзначити, що в науковій літературі термін «нагляд» трактується по-різному. Так, у загальному вигляді термін «нагляд» означає спостереження з метою перевірки, групу осіб, орган для

спостереження за кимось (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд) [5, с. 214]. Існує точка зору, що нагляд вважається видом контролю.

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» [6, с. 69]; 2) одна з форм діяльності державних органів по перевірці законності та обґрунтованості рішень піднаглядних суб'єктів, тобто фактично об'єктів, які мають управлінський орган [7, с. 839]. Також державний нагляд визначено як діяльність, спрямовану на перевірку роботи органів та осіб з точки зору відповідності їй закону та іншим нормативним актам, на видання правоохоронних актів індивідуального значення [8, с. 471–472]. У контексті нагляду органів влади держави Гегель зазначав, що потрібно зрозуміти напевно, що держава в особі відповідних органів і посадових осіб – це виконавець волі громадян, народу, суспільства, але не навпаки [9, с. 3].

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 і послуг, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [10]. Поняття державного нагляду міститься також у 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 [11].

Тобто в більшості випадків державний нагляд безпосередньо пов'язаний із діяльністю уповноважених органів, одним із видів яких є органи виконавчої влади. Тим самим, нагляд органів виконавчої влади за сучасних умов є одним із видів державного нагляду, що здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, на підставі і у межах покладених на ці органи прав та обов'язків з метою попередження, виявлення та припинення порушень юридичними особами, їх керівниками та іншими посадовими особами, фізичними особами вимог, встановлених 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 під час здійснення діяльності суб'єктами господарювання, іншими юридичними особами, у процесі якої органи не втручаються у функціональну діяльність об'єктів такого нагляду.

З наведеного визначення бачимо, що нагляд є невід'ємною складовою управління господарською діяльністю. Це підтверджує й думка З. В. Щепановського, який відзначає широкий спектр наукових досліджень у сфері нагляду (контролю) органів виконавчої влади за господарською діяльністю. Так, автор підкреслює, що Х. П. Ярмак висвітлює сутність, правові засади, форми, методи, напрямки та процедуру адміністративно-наглядової діяльності в Україні; С. С. Вітвіцький здійснив дослідження адміністративно-правових проблем державного контролю (нагляду) у сфері ліцензійної діяльності; А. М. Касьяненко досліджувала організацію та здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України; Г. М. Остапович дослідила формування та функціонування механізму регулювання державного контролю на ринку цінних паперів; О. Б. Німко присвячує окремих підрозділ своєї дисертації питанням адміністративно-правового статусу суб'єктів державного молодіжного житлового кредитування [12, с. 136–137]. Ще можна навести дуже багато прикладів дослідження нагляду в різних сферах.

Загалом, на думку А. А. Бровій, можна навести наступні види державного нагляду за нинішніх умов: прокурорський нагляд, який покладено 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, звільненими з місць позбавлення волі; адміністративний нагляд за дотриманням дозвільних та ліцензійних умов та інші види нагляду [13, с. 46]. На нашу думку, цей поділ є узагальненим і несистемним та потребує уточнення залежно від об'єкта наглядової діяльності. Так, за цим критерієм види нагляду органів виконавчої влади за сучасних умов 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 та охороною навколишнього середовища, у сфері управління комунікаціями, у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю); б) нагляд за соціально-культурною сферою (нагляд у галузі освіти та науки, нагляд у сфері культури та мистецтв, нагляд у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, нагляд у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України,

нагляд у сфері туризму, нагляд у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері медичного обслуговування й здійснення державного санітарного нагляду, нагляд у сфері фізичної культури та спорту, нагляд у сфері охорони здоров'я, нагляд у сфері пенсійного забезпечення, нагляд у сфері охорони праці, нагляд у сфері соціального захисту населення); в) нагляд за адміністративно-політичною діяльністю (нагляд за національною безпекою та обороною, нагляд у воєнній сфері, нагляд у сфері оборони і військового будівництва, нагляд у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців, нагляд у сфері інформаційної безпеки, нагляд у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, техногенної, пожежної та промислової безпеки, нагляд у сфері управління охороною державного кордону, нагляд у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку, нагляд у сфері управління юстицією, нагляд у сфері управління нотаріатом і органами реєстрації актів громадянського стану, нагляд у сфері захисту персональних даних, нагляд у сфері управління закордонними справами, нагляд у сфері зовнішніх зносин України, нагляд у сфері управління зовнішніми економічними зв'язками, нагляд у сфері культурно-гуманітарного співробітництва). Крім того, залежно від напрямків нагляду щодо дотримання прав громадян, органи виконавчої влади можуть здійснювати: нагляд за дотриманням особистих (громадянських) прав і свобод; нагляд за дотриманням політичних прав і свобод; нагляд за дотриманням соціально-економічних прав і свобод; нагляд за дотриманням культурних прав і свобод; нагляд за дотриманням екологічних прав і свобод; нагляд за дотриманням інших прав.

Необхідно відзначити, що, на нашу думку, враховуючи різноманітність сфер державного нагляду, які здійснюються сьогодні органами виконавчої влади, доцільно для ефективного здійснення такого нагляду розробити спільні для всіх уповноважених суб'єктів державного нагляду методичні рекомендації щодо його здійснення. При цьому під час створення рекомендацій щодо формування системи нагляду в Україні необхідно враховувати вже існуючі види, форми нагляду, які закріплені на нормативно-правовому рівні, а також потребу в інформаційно-організаційному забезпеченні органів виконавчої влади зі сучасних умов.

Підбиваючи підсумок нашого дослідження, слід відзначити, що ефективний механізм забезпечення та реалізації державного нагляду органами виконавчої влади спрямований, перш за все, на [14]: по-перше, підтримання законності та дисципліни й припинення порушень з боку юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; 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.

Список літератури: 1. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. – Х. : Основа, 1997. – 242 с. 3. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. на соиск. ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Беляев Валерий Петрович. – Саратов, 2006. – 55 с. 4. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1 (23). – С. 168–175. 5. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. 6. Юридический энциклопедический словарь / [Т. Е. Абова, А. Б. Альшулер, Г. П. Аринушкин и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Сов. Энцикл., 1987. – 528 с. 7. Большой энциклопедический словарь / [под ред. Ю. В. Прохорова]. – 3-е изд. – М. : БРЭ, 2000. – 848 с. 8. Советское трудовое право / под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 544 с. 9. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2–6. 10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. 11. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – Ст. 144. 12. Щепановський З. В. Система органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні / З. В. Щепановський // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 136–143. 13. Бровій А. А. Адміністративно-організаційні засади контролю і нагляду в забезпеченні законності виконання трудових відносин / А. А. Бровій // Право і Безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 46–52. 14. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління [Електронний ресурс] / О. С. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – Вип. 19. – 2008. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/19text/g19_17.htm.

Надійшла до редколегії 30.06.2012

Уточнены понятие и классификация надзора органов исполнительной власти в современных условиях; проанализированы взгляды ученых на проблему понятия и видов надзора в государстве. Определены значения надзора органов исполнительной власти.

A concept and classification of supervision of executive bodies in modern conditions are specified; the views of scientists on the problem of concept and types of supervision in the state are analysed. The values of supervision of executive bodies are certain.