

Організація державного

контролю і нагляду
за виконанням завдань
із захисту суспільної моралі
органами виконавчої влади
в Україні



I. В. Кременовська

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту МВС України



С. В. Золотухін

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту МВС України

У статті аналізуються адміністративно-правові засади здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами контрольно-регуляторної та наглядової діяльності. Запропоновано ієрархічну побудову системи державних органів, до компетенції яких належить здійснення контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері захисту суспільної моралі.

Ключові слова: виконавча влада, суспільна мораль, державне регулювання, адміністративно-правовий метод, контроль, прокурорський нагляд.

В статье анализируются административно-правовые основы осуществления специально уполномоченными субъектами контрольно-регуляторной и надзорной деятельности. Предложено иерархическое построение системы государственных органов, к компетенции которых отнесено осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере защиты общественной морали.

Ключевые слова: исполнительная власть, общественная мораль, государственное регулирование, административно-правовой метод, контроль, прокурорский надзор.

In article the administrative-law bases of realization by the specially authorized subjects of control-regulator and supervisory activity are analyzed. The hieratic construction of the system of state organs is offered, to jurisdiction of which the realization of control and supervision is delivered after the observance of legislation in the field of defense of public moral.

Keywords: executive power, public moral, state regulation, administrative-law method, control, directorate public of prosecutions.

У реалізації завдань демократичної, соціальної, правової держави в Україні суспільна мораль відіграє надзвичайно важливу роль, постаючи дієвим регулятором суспільних відносин, у яких має досягатися максимальна політико-юридична захищеність законних інтересів, честі й гідності особи, забезпечення прав і свобод усіх громадян, їх об'єднань і спільнот. На сучасному етапі одним із найважливіших завдань, які покладено на державу, є забезпечення єдності і дієвості всіх владних інституцій, які функціонують у суспільстві, та спрямування спільних зусиль на недопущення подальшого занепаду моральності й безладу серед населення. Актуальність питання організації максимально прозорої та функціонально доцільної системи контролю та нагляду з боку державних органів у такій сфері, як захист суспільної моралі, обумовлено наявністю окремих нерозв'язаних проблем та недоліків у регулюванні обігу продукції, інформаційних ресурсів і організації інших заходів, які можуть негативно вплинути на стан моральності суспільства та захисту його етичних цінностей.

Теоретичним та науковим підґрунтям для вивчення загальних засад організації контролю та нагляду за дотриманням законності й дисципліни в діяльності органів виконавчої влади слугували праці вчених у галузі адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. М. Гарашука, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, Р. А. Калюжного, В. О. Шамрая та В. К. Шкарупи.

Окремі аспекти проблематики захисту суспільної моралі були предметом досліджень С. Ф. Денисова, А. О. Кислого, А. В. Ландіної, В. О. Морозової, І. І. Припхан, І. О. Хрїмлі та інших вче-

них. Але аналіз наукових публікацій фахівців у галузі права свідчить про те, що більшість авторів звертаються до з'ясування змісту поняття «контроль», а також ролі державного та громадського контролю у забезпеченні законності під час здійснення виконавчо-владних повноважень і компетенції контролюючих органів. Тому навряд чи можна твердити про повне вивчення сутності контролю та його впливу на підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, оскільки дотепер серед науковців не досягнуто єдності у підходах до визначення змісту поняття «контроль» і його відмежування від іншого, близького за змістом поняття – «нагляд». Те ж стосується й контролю за виконанням завдань із захисту суспільної моралі органами виконавчої влади. Як обґрунтовано зауважує М. І. Хавронюк, контрольна та наглядова влада здійснює контроль переважно за поведінкою громадян, а не за діяльністю владних органів [1, с. 13]. Отже, метою цієї статті є висвітлення з позицій адміністративно-правової науки організаційних засад здійснення контрольно-регуляторних і наглядових повноважень спеціально уповноваженими суб'єктами виконавчої влади у сфері захисту суспільної моралі в Україні.

Чинним Законом України «Про захист суспільної моралі» у ст. 1 встановлено, що державне регулювання і контроль обігу продукції, що негативно впливає на суспільну мораль, передбачає визначення законом і прийняттями на його основі нормативно-правовими актами порядку й умов обігу відповідної продукції та контроль за ним, вироблення правових механізмів і встановлення прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ і орга-

нізацій усіх форм власності по забезпеченню захисту суспільної моралі [2].

Контроль є невід'ємною складовою управлінської діяльності й реалізації завдань і функцій державної влади. У науковій літературі цей термін, що має походження від французької «controle», розуміється як перевірка, систематичний облік і спостереження; фактичне управління, володіння чимнебудь (територією, певною сферою тощо) [3, с. 1176]; ті, хто займається такою перевіркою, контролери [4, с. 250].

Фахівці з державного управління називають контроль системою спостереження, перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилення від обумовлених параметрів. Контроль є засобом, за допомогою якого забезпечується нормальне функціонування системи відповідно до встановлених правил, зразків тощо. Контроль дає змогу отримати оперативну інформацію, що об'єктивно відображає стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності наміченій програмі, виявити недоліки у змісті схвалюваних рішень, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації [5, с. 261]. Слід звернути увагу на наявність спільних рис у підходах учених у галузі державного управління й адміністративного права, що спостерігається у застосуванні державно-управлінських методологічних підходів до визначення поняття «контроль» з погляду адміністративно-правової науки, що в широкому розумінні визначається як «активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта» [6, с. 122].

Поряд із широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність

органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль [6, с. 123]. Досліджуючи теоретико-методологічні засади здійснення державного контролю у сфері виконавчої влади, О. Ф. Андрійко пропонує розглядати його як об'єктивне суспільне явище, яке суспільство виробило у процесі своєї еволюції і яке є результатом його розвитку [7, с. 15]. На думку російського науковця В. П. Беляєва, котрим було досліджено питання контрольної форми діяльності як засобу правової політики, контроль, з одного боку, – це невід'ємний елемент функції державного управління, складова будь-якого роду робіт, а з іншого – самостійна функціонально відокремлена діяльність, яка дістає, своєю чергою, виразу у свідомій, цілеспрямованій, позитивно організуючій діяльності творчого характеру. Стосовно інших функцій держави контроль є функцією допоміжною, вторинною, об'єктивно необхідною [8, с. 15]. Погоджуючись із наведеним, є підстави констатувати, що стосовно методів регулювання, керівництва та управління у сфері захисту суспільної моралі контроль постає як допоміжний, функціонально обумовлений засіб забезпечення ефективності здійснення органами державної виконавчої влади покладених на них завдань.

В оптимізації виконавчої та розпорядчої діяльності, зокрема в утвердженні морально-етичних засад організації влади й життя суспільства, провідна роль належить главі держави. Як суб'єкт адміністративно-правових відносин у сфері захисту суспільної моралі Президент України наділений широ-

ким колом повноважень стосовно всіх інших державних структур, які діють у державі (ст. 106 Конституції України). Президентський контроль у сфері захисту суспільної моралі характеризується наявністю специфічних рис, постаючи універсальним важелем впливу з боку Глави держави на стан всієї системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері захисту суспільної моралі. Контроль Президента України за діяльністю органів виконавчої влади передбачає одержання інформації про дійсний стан справ у цій сфері – передусім, про ефективність вжиття заходів щодо поліпшення стану моральності та зміцнення етичних засад у суспільстві відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади. На підставі одержаної інформації приймається відповідне рішення, що оформлюється як указ або розпорядження та містить конкретні приписи, котрі необхідно виконати чітко визначеним органам для усунення наявних недоліків і прорахунків, наприклад: «Кабінету Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям негайно запровадити контроль за недопущенням пропаганди в електронних, інших засобах масової інформації та під час проведення видовищно-масових акцій насильства, жорстокості та бездуховності, розповсюдження порнографії та іншої інформації, що підриває суспільну мораль» [9]. Отже, контрольні повноваження Президента України у сфері захисту суспільної моралі нерозривно пов'язані з виконанням ним інших функцій і завдань, оскільки реалізуються в їх межах і мають допоміжний, забезпечувальний характер.

Аналізуючи компетенцію вищих органів державної влади України, слід

навести норму ст. 16 Закону України «Про захист суспільної моралі», згідно з якою Верховна Рада України і Президент України визначають державну політику у сфері захисту суспільної моралі та обігу продукції і видовищних заходів сексуального характеру, а також продукції, що містить пропаганду культу насильства, жорстокості і порнографії, законодавчі основи її реалізації та гарантії правового захисту працівників цієї сфери [2]. Таким чином, певна частина повноважень Президента України та Верховної Ради України у сфері захисту суспільної моралі є такими, що передбачають спільне та погоджене їх виконання. Верховна Рада України у межах повноважень, наданих їй Конституцією України, безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, дотриманням законів і інших нормативно-правових актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і бюджету, діяльністю органів і посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує. До контролю з боку законодавчої влади можна віднести й депутатський запит, право народного депутата України брати участь у перевітках дотримання законів державними органами і об'єднаннями громадян, підприємств, установ і організацій, право в депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи і об'єднання громадян з питань своєї депутатської діяльності тощо [10, с. 252-255].

Ще у 1999 році О. Ф. Андрійко у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтовано звернула увагу на відсутність в Україні єдиної системи контрольних органів у сфері виконавчої влади: «...вони не мають єдиного структурного центру, який би спрямо-

вував і координував діяльність органів контролю у сфері виконавчої влади. Об'єднує їх лише «управлінська вертикаль», у структурі якої органи контролю створюються, або ж функцію контролю здійснюють спеціальні структури органів управління» [7, с. 21-22]. На сьогодні ця ситуація змінилася незначно, що однаковою мірою стосується і сфери захисту суспільної моралі.

Побудова державного апарату знала певних реорганізаційних перетворень щодо оптимізації їх діяльності, проте у деяких напрямках вона залишається суперечливою, що значно ускладнює організацію контролю за здійсненням органами виконавчої влади покладених на них завдань у сфері захисту суспільної моралі. Так, виходячи зі змісту зафіксованих у Законі України «Про захист суспільної моралі» повноважень вищих органів держави, Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту суспільної моралі й обігу продукції і видовищних заходів сексуального характеру, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади у цій сфері [2]. Як приклад, можна навести положення, якими регламентовано організацію контролю в діяльності інших структур, які також беруть участь у здійсненні заходів щодо захисту суспільної моралі – органів внутрішніх справ: «Контроль за діяльністю органів внутрішніх справ (міліції) здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ та в межах своєї компетенції ради. Місцеві ради, здійснюючи контроль за роботою міліції, не втручаються в її оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність» (ст. 26 Закону України «Про міліцію») [11]. Цим вказується, щонай-

менше, на трьох суб'єктів контрольної діяльності, що є цілком різними за своїм адміністративно-правовим статусом і місцем в системі суб'єктів владних повноважень: вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, керівника відповідного центрального органу виконавчої влади – Міністра внутрішніх справ і органи місцевого самоврядування – ради.

Організація державного контролю у сфері захисту суспільної моралі має складну внутрішню структуру, побудову якої може бути запропоновано умовно розглядати за двома рівнями, на яких діють відповідні суб'єкти владних повноважень. Так, на першому рівні діють законодавчо визначені контрольні-наглядові державні органи, що у межах своїх повноважень безпосередньо здійснюють активні (контроль) та пасивні (прокурорський нагляд) заходи, спрямовані на систематичне спостереження, перевірку стану справ у підвідомчих сферах адміністративно-правового регулювання з метою виявлення порушень законодавства про захист суспільної моралі та вжиття відповідних попереджувальних або примусових заходів до осіб, які їх припустилися.

Отже, у сфері захисту суспільної моралі ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ, вона має супроводжуватися конкретними заходами щодо усунення недоліків. Адже найчастіше порушення законності мають місце у сфері обігу певної продукції або проведення видовищних заходів (сексуально-го чи еротичного характеру), а це означає, що здійснює таку діяльність відповідний суб'єкт господарювання, тобто підприємство, організація чи фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, що діє на підставі ліцензії. На

нашу думку, адміністративно-правовий характер здійснення контрольних заходів найбільш чітко простежується в діяльності спеціально уповноважених органів, які здійснюють контроль за наявністю ліцензії у суб'єктів господарювання, дотримання ними ліцензійних умов. До таких суб'єктів контролю, як це передбачено ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист суспільної моралі», належать органи, що видав відповідну ліцензію, правоохоронні органи та інші органи виконавчої влади, які у межах своїх повноважень можуть впливати на стан справ у цій сфері шляхом проведення планових та позапланових перевірок [2].

З позицій адміністративно-правової науки нагляд розглядається більшістю фахівців як один із методів державного управління в його співвідношенні з виконавчою владою. Нагляд, за твердженням Т. О. Коломoeць, є пасивним методом управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління та їх оцінки, це – юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкта управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкта [6, с. 123-124]. Ю. П. Битяк наголошує на необхідності розрізняти сутність нагляду та контролю, хоча вони мають і спільні риси та об'єднані спільною метою – забезпечення законності і дисципліни (санітарний, пожежний нагляд та інші види діяльності неправильно іменують наглядом – адже вони є контролем) [10, с. 249].

Спеціально уповноваженим державним органом, який покликаний здійснювати нагляд за додержанням закон-

ності на всій території України, та одним із найважливіших елементів правоохоронної системи є Прокуратура України, що складає єдину самостійну централізовану систему. Основні принципи організації та діяльності Прокуратури України отримали фіксацію та врегулювання на найвищому юридичному рівні, їм присвячений окремий Розділ 7 Конституції України.

Попереджувальна діяльність органів прокуратури щодо виявлення й усунення (нейтралізації) обставин, що можуть зумовити порушення законодавства про захист суспільної моралі, здійснюється засобами нагляду. На сьогодні, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. У юридичній теорії і практиці ця функція визначається як загальний нагляд прокуратури. Вона регламентована Законом «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. Загальний нагляд є наглядом за виконанням законів виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами [12, с. 185].

До органів, які здійснюють державний контроль, виходячи зі змісту ст. 15 Закону України «Про захист суспільної моралі», може бути віднесено Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство внутрішніх справ України, Державну митну службу України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. До органів, які, відповідно, реалізують пасивні методи впливу – нагляд, доцільно віднести обласні, міські, районні та районні в містах прокуратури. Зага-

лом на цьому рівні діяльність державних контролюючих і наглядових органів є найбільш наближеною до об'єктів перевірки (спостереження, контролю), оскільки здійснюється безпосередньо.

Розглядаючи особливості правового статусу суб'єктів контрольної діяльності другого рівня, слід окремо зупинитися на положеннях тих нормативно-правових актів, якими визначено їх правовий статус і контрольні повноваження. Законом України «Про телебачення і радіомовлення» у ст. 70 визначено основні засади контролю та нагляду за дотриманням законодавства телерадіоорганізаціями та провайдерами послуги, що передбачає покладення завдання контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту суспільної моралі на Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада). За своїм статусом Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених цими законами. З визначення місця цього органу в системі інших суб'єктів владних повноважень, на наш погляд, не простежується визначення підконтрольності Національної ради будь-якому органу державної влади. За Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, окремо виділяються наглядові, регуляторні та повноваження щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення (Розділ III) [13]. Формально це може вказувати на те, що Національна рада має незалежне становище від будь-яких інших гілок влади, державних органів або посадових осіб. Далі, у п. 2 ст. 16 зазначеного Закону

передбачено обов'язок Національної ради щорічно готувати звіт про свою діяльність і подавати його до Верховної Ради України та Президента України. При цьому визначено, що за результатами розгляду звіту Верховна Рада України може висловити недовіру Національній раді. У випадку, якщо недовіру також буде висловлено і Президентом України, це тягне відставку всього складу Національної ради (п. 5 ст. 16). Хоча підконтрольність цього органу чітко не окреслено в законодавстві, виходячи зі змісту наведеної статті простежується опосередкований контроль за роботою Національної ради з боку Верховної Ради України та Президента України. Слід також погодитися з висновками Ю. Мосенко, яка на підставі дослідження питань вдосконалення контрольно-регуляторних повноважень Національної ради твердить, що цьому органу відведено основну роль у здійсненні функції контролю за дотриманням законів у сфері телерадіомовлення та пропонує визначати її статус як контрольно-регуляторного органу, котрий може бути віднесено до парламентсько-президентського контролю [14, с. 153].

Положенням про Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі (далі – НЕК) встановлено її правовий статус постійно діючого експертного і контролюючого органу, а серед основних завдань НЕК окремо визначено здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту суспільної моралі [15]. Відмінною рисою, що визначає правове положення НЕК у системі інших органів державного контролю, є те, що вона діє як позавідомчий державний орган, на який законодавством покладається відповідальність за утвердження здорового способу життя, на-

лежного стану моральності суспільства, здійснення контролю за обігом продукції і видовищних заходів сексуального чи еротичного характеру [2]. Можливості контрольного впливу НЕК на діяльність органів виконавчої влади закладено у наданих їй правах, зокрема, одержувати в установленому законодавством порядку від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації матеріали, що стосуються їх діяльності, з питань, визначених Законом України «Про захист суспільної моралі» [15].

Таким чином, організація державного контролю та нагляду за практичною реалізацією органами виконавчої влади завдань із захисту суспільної моралі має дворівневу внутрішню структуру, що обумовлено відмінностями адміністративно-правового статусу й обсягу компетенції суб'єктів контрольної та наглядової діяльності. Так, на першому рівні державний контроль має відомчий характер, а здійснюють його міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у підпорядкованих сферах діяльності. Суб'єктами нагляду при цьому постають виключно органи Прокуратури України, а саме: обласні, міські, районні, районні в містах прокуратури.

Контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері захисту суспільної моралі, що здійснюється на другому рівні, має характер надвідомчого, а до суб'єктів такої контрольної діяльності слід віднести Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Національну Раду України з питань телебачення і радіомовлення і Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі. Суб'єктом наглядової діяльності на цьому рівні постає Генеральна прокуратура України.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини та громадянина: навч. посіб. / Авт.-упоряд. М. І. Хавронюк. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 544 с. – (Законодавство: нормат. док. та комент.).
2. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003 р. за № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
3. Малая Советская энциклопедия: в 10 т. / Б. А. Введенский – гл. ред. – Т. 4. – 3-е изд. – М. : Гос. научн. изд-во «Большая Советская Энциклопедия», 1959. – 1309 с.
4. Словарь иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 608 с.
5. Яковенко О. О. Зміст та завдання контролю в сфері прав споживачів у системі функцій органів державного управління / О. О. Яковенко // Держава і право: Зб. наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 53. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 260-265.
6. Адміністративне право України: підруч. / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.
7. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 40 с.
8. Беляев В. П. Контрольная форма деятельности как средство правовой политики / В. П. Беляев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 4. – С. 12-23.
9. Про серйозні недоліки у здійсненні заходів щодо захисту моральності та утвердженні здорового способу життя в суспільстві: Указ Президента України від 04.02.2003 р. за № 74/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 225.
10. Битяк Ю. П. Административное право Украины: учеб. для студентов высш. уч. заведений юрид. спец. / (Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка). – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
11. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. за № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
12. Прокуратура України : навч. посіб. / В. М. Бесчастний, М. І. Мичко, О. В. Філонов, І. В. Кременовська та ін. ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2011. – 446 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
13. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. за № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
14. Мосенко Ю. Деякі питання вдосконалення контрольно-регуляторних повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення / Ю. Мосенко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 6. – С. 150 – 153. – (Інформаційне право).
15. Про Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 р. за № 1550 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 46. – Ст. 3036.