



Смирнов Максим Іванович,
заступник Директора Інституту
прокуратури та слідства, старший
викладач кафедри кримінального процесу
Одеської національної юридичної академії



Комісарчук Руслан Васильович,
студент 5 курсу Інституту прокуратури та слідства
Одеської національної юридичної академії

ЩОДО ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Проблема системи контролю і нагляду є, як такою, в кожній державі незалежно від форми державного устрою. Здійснення державного нагляду передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю непідпорядкованих їм органів або осіб для виявлення порушень законності.

Держава виконує безліч внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій, які становлять єдність змісту¹, форм і методів здійснення державної влади в конкретній галузі діяльності. Функції є досить

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. – К., 1997. – С. 73-74.

стабільними категоріями, але вони завжди наповнюються тим змістом, який відображає конкретний період розвитку держави на тому чи іншому етапі.

Однією з найважливіших внутрішніх функцій є правоохоронна, суть якої полягає в забезпеченні захисту конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, усіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом¹. Реалізують правоохоронну функцію держави спеціальні державні органи, провідне місце серед яких займають суд, прокуратура й органи внутрішніх справ. Хоча держава наділила й інші органи державної виконавчої влади певними повноваженнями, які пов'язані із забезпеченням законності та гарантуванням безпеки громадян, суспільства, держави.

Законність – це режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, що утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права. Є певним станом суспільних відносин і проявляється в тім, що всі рішення прийняті органом виконавчої влади мають відповідати чинному законодавству і при цьому не виходити за межі повноважень цього органу. А цьому, в свою чергу, сприяє дисципліна, що є режимом свідомого підпорядкування та суворого дотримання правил поведінки, узгодженість в діях, передовсім державних службовців по виконанню ними загальних і посадових обов'язків та розпоряджень керівництва.

Загальновідомо, що заходи, які забезпечують законність, допомагають підтримувати і службову дисципліну. А принцип законності – це наріжний камінь адміністративного права, проте, напевно, не варто нагадувати його головні складові, які ми зведемо до найпростішого виразу: а) всі адміністративні та виконавчі органи створюються на основі закону, і саме з нього випливають усі їхні повноваження та обов'язки; б) ці органи влади повинні співвідносити з законом виконання своїх повноважень, і будь-яке рішення чи акт, які виходять за межі законних повноважень адміністрації чи грубо порушують закон, не є чинними. Навіть якщо ці два елементи вважаються, зазвичай, достатніми, для більшої точності ми запропонуємо ще й третій; в) законність адміністративного акта повинна підлягати судовому нагляду з

¹ Скаун О.Ф. Теория государства и права.: Учебник. - С. 5 2.

боку незалежного суду на прохання будь-якої особи або групи осіб, яких стосується ухвалене рішення або вчинений адміністративний акт, а в деяких випадках, навіть на прохання державного службовця, генерального прокурора, уповноваженого законом діяти в ім'я широкого загалу.

Залежно від змісту, характеру, особливостей, розрізняють такі способи забезпечення законності та дисципліни: а) контроль; б) нагляд; в) звернення громадян до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності.

Проте здійсненню цих конкретних, юридично значущих дій, передують переконання, яке виявляється в попередженні, роз'ясненні, вихованні, а також в утворенні певних стимулів законослухняної поведінки суб'єктів державного управління.

Для теми є доцільним висвітлення питання про природу державного нагляду. Актуальність теми не викликає сумнівів. Питання наукового дослідження системи контрольно-наглядових органів, їх правового статусу та методів діяльності, відноситься до функціональних проблем державного управління різними сферами громадського життя. В сучасних умовах їх значення набуло особливої актуальності. Проблеми організації та вдосконалення державного управління привертала увагу багатьох вчених-юристів. Цим питанням присвячені монографії, дисертації, учбові посібники, наукові статті (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, В.В. Копейчиков, В.М. Марчук, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх, І.Н. Похомов, В.Ф. Сіренко, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко та інші). Однак, вчені акцентували увагу на аспектах державного управління, які були притаманні і для відповідної союзної системи. Республіканська ж специфіка даного питання залишилась не достатньо дослідженою, і була обмеженою. Якщо привертала увагу питання державного управління, то сфері нагляду, адміністративного нагляду, по суті, не приділялось належної уваги. Крім наукових досліджень Ф.С. Розар'онова, В.В. Малькова, В.Г. Лебединського, Я.А. Здіра, М.С. Студенікіної, Д.Н. Бахраха, практично нових розробок сучасників-адміністративістів відносно даного питання немає. Майже ніхто із вчених юристів в Україні не цікавився проблемами

адміністративного нагляду. Хоча майбутнє України багато в чому залежить від чіткої організації та функціонування її контрольно-наглядової діяльності, яка пов'язана зі всіма соціально-економічними сферами буття суспільства. І сьогодні є необхідність детального дослідження проблеми організації та діяльності контрольно-наглядових органів в сфері реалізації адміністративно-наглядових повноважень, як складової частини процесу державного регулювання вказаної діяльності. Ми не повністю торкаємось всіх аспектів досить багатогранної проблеми правового статусу даних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, а також деяких особливостей правового регулювання діяльності окремих служб та відомств. Ці особливості можуть бути предметом самостійних досліджень.

Вже раніше визначалась така крайня позиція, згідно якої органи управління наглядовими функціями взагалі не володіють, оскільки нагляд є прерогативою прокуратури¹. Ця точка зору була піддана критиці в роботах адміністративістів, де підкреслювалося, що державному управлінню відомий такий вид перевіркової діяльності, який, розповсюджуючись на об'єкти незалежно від їх відомчої підлеглості, за своїм змістом і об'ємом дещо не співпадає із звичним зовнішнім контролем². Але, як бачимо, і сьогодні такі ідеї мають місце.

Згідно ж сучасного законодавства слід зазначити, що лише в Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів і правил та відповідальність за їх порушення» (ст. 1) наведені значення відповідних термінів. Державний нагляд тут розглядається як діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади щодо контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил при виробництві та випуску якісної продукції. Однак таке значення «нагляду» мало чим відрізняється від контролю, який здійснюється іншими органами. В літературі та законодавстві чіткого розмежування у понятті контролю та нагляду майже не існує. Хоча його потрібно провести.

Різноманітність і протилежність думок з приводу природи нагляду дає підстави для розгляду його сутності у співвідношенні з контролем та іншими

¹ Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. – М.: Госюриздат, 1959. – с. 19.

² Иссерс В.Б. Виды и содержание надзорных полномочий. «Вопросы советского государственного управления». Труды Иркутского ун-та, серия юридическая, вып.10. – Иркутск, 1970. – с. 139.

видами нагляду. Для розуміння сутності, слід передусім з'ясувати етимологію даного терміну нагляд, а згодом – і адміністративний нагляд.

Звернемося до тлумачних словників, автори яких трактують слова наглядати і нагляд так: 1) наглядати - «здійснювати нагляд, доглядати, спостерігати»¹; 2) «пильнувати, слідкувати за ким, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку»². Також нагляд фіксують словники зі значенням: 1) дія, в зміст якої покладено нагляд³; 2) група осіб чи органи влади (збірне), що наглядають за ким, чим-небудь⁴.

Наведені визначення свідчать, що нагляд – це спостереження за ким-небудь, спосіб слідкування за порядком, додержанням правил, а також як перевірка конкретних дій (діяльності) і поведінки.

Суб'єктами нагляду виступають юридичні і фізичні особи що мають владні наглядові повноваження, які спрямовані на забезпечення законності. Що стосується положень теорії адміністративного права, то тут існує багатоманіття думок та підходів відносно даного питання, а саме:

□ терміни «контроль» і «нагляд» є тотожними; вказується на залежність організації і здійснення контролю від особливостей правового положення підприємств, установ і організацій державного і недержавного секторів в економіці і інших сферах. Л.В. Коваль, розглядаючи питання законності та дисципліни у сфері виконавчої влади, зазначив, що «контроль за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у чотирьох формах: контроль (нагляд) парламентський, прокурорський (обидва належать до вищого контролю), адміністративний, судовий»⁵;

□ нагляд, здійснюваний органами державного управління, є різновидом надвідомчого контролю; формою активного спостереження, що супроводжується застосуванням в необхідних випадках заходів адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд і адміністративний контроль, ще М.С. Студенікіною визначався, як такий, що розмежовуються по критеріях перевірки доцільності і ефективності діяльності при контролі і по критерію організаційної підлеглості

¹ Даль В. Толковый словарь живого Великорусского языка. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1956. - Т. II.

² Словник української мови: В 11-ти томах. – К.: Наукова думка, 1970-1980. - Т. 5.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1998.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: Перун, 2002.

⁵ Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996.

підконтрольного або піднаглядного суб'єкта¹. Так, нагляд можливий тільки по відношенню до організаційно не підлеглих суб'єктів, тоді як контроль можливий і відносно організаційно підлеглих суб'єктів, і відносно організаційно не підлеглих суб'єктів. Такої ж позиції дотримуються сучасники С.В. Ківалов та Л.Р. Біла².

Згідно позиції Ю.М. Козлова, способи забезпечення законності узагальнено зводяться до контролю і нагляду. Розглядаючи нагляд як специфічний різновид контролю, автор відзначає при цьому відсутність відмінностей між наглядом і контролем в нормативно-правових актах. Розмежовувавши поняття «контроль» і «нагляд», Ю.М. Козлов указує на дві ознаки: перший, відсутність організаційної підлеглості піднаглядного суб'єкта по відношенню до наглядового органу; другий – заходи, що вживаються до піднаглядного суб'єкта, можуть бути виключно адміністративно-примусовими, тоді як за наслідками контролю можливе застосування до посадовців підконтрольних суб'єктів заходів дисциплінарної відповідальності³.

На думку Н.Г. Саліщевої, адміністративний нагляд є методом надвідомчого контролю і відрізняється від контролю тим, що орган його здійснюючий, не перевіряє всієї роботи підконтрольного об'єкта, а зосереджує увагу лише на виконанні невеликого числа норм і правил. Такої ж позиції дотримуються Д.Н. Бахрах, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.⁴. Окрім того, Ю.П. Битяк висловлює думку про те, що «нагляд здійснює єдиний державний орган – прокуратура». А санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом, і в дійсності це контроль⁵.

Професор В.М. Манохин визначає нагляд, як окремий спосіб забезпечення законності і державної дисципліни в державному управлінні; і здійснюється при

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – с. 6.

² Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2001. – с. 896.

³ Козлов Ю.М. Административное право. – М., 1999. – с. 209-211.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – с. 394; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1996. Ч. 1. – с. 619; Адміністративне право України / Підручник для юридичних вузів і факультетів / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000.

дотриманні певних вимог, правил та нормативів¹. Такої ж позиції дотримується Д.М. Овсянко, який вважає адміністративний нагляд самостійним видом, що входить в структуру контрольно-наглядової діяльності, якому притаманні свої особливості².

Нагляд існує в формах: адміністративного, прокурорського та судового. А детальніше:

1) Ю.П. Битяк і В.В. Зуй стверджують, що існують два види нагляду: а) нагляд який здійснюють органи прокуратури, він буде здійснюватись (згідно з п. 9 розділу 15 Конституції України) до вводу в дію законів, регулюючих діяльність державних органів, контролювати додержання законів; б) нагляд з боку різноманітних державних інспекцій і служб – адміністративний нагляд³. Такої ж позиції дотримується і А.С. Васильєв, зауважуючи, що залежно від суб'єктів нагляду і змісту функцій наглядової діяльності розрізняють: «адміністративний і прокурорський нагляд»⁴;

2) вчені С.В. Ківалов та Л.Р. Біла розрізняють залежно від суб'єктів, що здійснюють наглядові функції, три види нагляду – адміністративний, прокурорський та судовий⁵.

Підсумовуючи зазначене, важко остаточно визначити коло суб'єктів державного нагляду, крім прокуратури. Розбіжності серед адміністративістів, що досліджують контрольно-наглядову діяльність, трапляються лише у відповідях на запитання: «чи є нагляд, який здійснюють органи державної влади різновидом контролю, та чи являється нагляд та контроль ідентичними?».

Аналіз чинної законодавчої бази, що регулює контрольно-наглядову діяльність, теж не сприяє остаточно визначенню цих суб'єктів. Причина тут в тім, що законодавець тривалий час застосовував і сьогодні нерідко вживає терміни «контроль», «нагляд», «спостереження», як синоніми. У цьому можна переконатися, звернувшись до практики правового регулювання відповідних суспільних відносин.

¹ Советское административное право / Под ред. д.ю.н., проф. В.М. Манохина. М.: «Юридическая литература», 1977. – с. 528.

² Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – с. 457.

³ Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины: Учебное пособие. – Х., 1999. – 234 с.

⁴ Васильєв А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х., 2001.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. –с. 896.

Одні й ті самі органи в різних актах називають і органами контролю, і органами нагляду. Що є невірним, як з позицій теорії, так і практики. Наприклад, контрольні дії таких контролюючих органів, як пожежні інспекції, санітарні служби та деякі інші, законодавець називає «наглядом».

Незважаючи на наявність у них всіх ознак саме контрольно-наглядового органу, наведене закріплено навіть у назві цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо. Термінологічна плутанина приводить до того, що іноді близькі за завданнями та формами діяльності контролюючі органи мають різну назву такої діяльності, наприклад: санітарно-епідемічний нагляд і поряд – ветеринарний контроль.

У Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі»¹ законодавець, всупереч назві цього акта, визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових, примусових заходів спостереження і контролю (а не нагляду) за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі. В Законі України «Про метрологію та метрологічну діяльність»², який містить розділ «Державний метрологічний контроль та нагляд», взагалі складно розібратися, про що йдеться – про «контроль» чи «нагляд». Це свідчить про те, що і сам законодавець не чітко усвідомлює різницю між цими двома видами діяльності державних органів. До речі, такий стан справ властивий не лише українському законодавству³.

Оскільки подібна мішанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення наглядової діяльності, підготовку фахівців тощо, доцільним є спершу, на нашу думку, законодавче вирішення цього питання. Уявляється, що контрольно-наглядовими органами закон має визначити всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, органи місцевого самоврядування), у котрих наявні такі повноваження, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів: припиняти або обмежувати їх діяльність, відсторонювати від роботи певних осіб, забороняти рух транспорту та

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 52. – Ст. 455 (з подальшими змінами та доповненнями).

² Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 30-32. – Ст. 194 (з подальшими змінами та доповненнями).

³ Нормативно-правові акти Російської Федерації узято з електронної бази даних.

самостійно притягати винних до правової відповідальності і т.п. Це не виключає з боку деяких з них в окремих випадках, обумовлених законодавством, мати наглядові повноваження.

На нашу думку, слід впорядкувати назви контрольно-наглядових органів, тобто розібратися, де «інспекції», а де «служби». Вважаємо, що «службами» слід визнати контролюючі органи, які не мають у своєму складі спеціальних контролюючих підрозділів, а здійснюють контроль самостійно, тобто всі посадові особи цих органів наділені правом контролю за предметом діяльності органу. Це – митна, податкова та інші служби. До «інспекцій» віднести спеціальні контролюючі підрозділи, які утворюються у складі міністерств, державних комітетів і відомств, інших органів виконавчої влади – інспекції: автомобільна, пожежна, охорони праці, санітарно-епідеміологічна тощо.

Припускаємо, що «відставання» в науковому аналізі наглядової діяльності державних органів, окрім прокуратури, спричинило кілька причин.

Одна із них пов'язана з тим, що свого часу радянська держава спочатку зосереджувала зусилля на розвиткові двох напрямків забезпечення законності: контроль у галузі управління і загальний нагляд прокуратури, тобто в сфері управління відбувалась повна централізація. За короткий термін організаційно закріпилася розгалужена мережа контрольного апарату, а потім створено радянську прокуратуру, причому до системи контролю ввійшли не тільки органи відомчого та надвідомчого контролю, але і наглядові органи¹. Все це визначалось однією метою – збереження партійною верхівкою комуністичного режиму. І саме контроль був поставлений на службу цій меті, що дозволяло реалізувати спостереження (нагляд) та перевірки за «всім і вся», чого не міг реалізувати нагляд через одне лише спостереження за законністю. Адже термін нагляд пов'язували саме з органами прокуратури, а нагляд, який здійснювали органи управління та судові органи, випадав «із поля зору» або ж його розглядали як різновид контролю, його елемент.

¹ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1968.

Хоча, якщо розглянути тогочасні функції даних органів, то це практично і був контроль в чистому вигляді¹. Та наше українське суспільство, як «духовно так і фізично», ще нездатне перебрати на себе функції установчої гілки влади², яка могла б повноцінно реалізувати функцію нагляду.

Відмежувати нагляд від контролю можна, порівнюючи контрольну і наглядову діяльність органів виконавчої влади. Нагляд та контроль у сфері функціонування органів виконавчої влади є похідними відносно до первинної продуктивної діяльності, але входять в комплекс тих елементів, які складають узагальнено всю систему управління. Не виробляючи матеріальне, органи нагляду та контролю реально впливають на кінцевий результат господарської діяльності. Та нагляд, який у системі органів державного виконавчої влади знаходиться біля контролю, може бути віднесений до спеціального виду діяльності, яка має принципово відмінні від контролю завдання і цілі. Зокрема сутність контролю в широкому розумінні, тобто як особливої функції управління, «виявляється у спостереженні за тим, чи діяльність підконтрольного об'єкта відповідає тим розпорядженням, які він (об'єкт) одержав від керуючої ланки...»³. Такий підхід до контролю базується на дослідженнях із загальної теорії соціального управління.

Призначення контролю – виявити чи відповідає, чи не відповідає діяльність об'єкта управлінським рішенням, а суть його - з'ясувати причини відхилення від належного стану та визначити шляхи подолання негативних наслідків невиконання установлених вимог.

Зауважмо, що функція контролю має допоміжний характер і спрямована на кінцевий результат, тобто на забезпечення «ефективного функціонування всієї системи». І, як підтверджують Ю.П. Битяк і В.В. Зуй, особливістю контролю є втручання того, хто контролює, в оперативну діяльність підконтрольного, подання обов'язкових указівок. Отже, стають очевидними цілі контролю – забезпечувати належну діяльність галузі управління та всіх її ланок, у випадку, коли йдеться про відомчий контроль, і гарантувати функціонування всієї системи державного

¹ Малиновский И.А. Народ и власть в русской истории. – Киев, 1905.

² Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2 т. Т. 1. / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. – 366 с.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974.

управління, коли маються на увазі всі види державного контролю в масштабі країни. Контроль залежить від змін у системі управління, що на наш погляд є ще одною його характерною ознакою. Механізм контролю підпорядковано управлінським рішенням, реалізувати які можливо лише за допомогою кількох чинників, до яких зараховують і контроль. А нагляд завжди є незмінним незалежно від змін у системі управління. Тобто, є більш статичним явищем яке визначає подальшу реалізацію управлінських рішень ґрунтуючись на своїй висхідній позиції – законності, при цьому, використовуючи контроль для цих цілей. У контрольному відношенні, що виникає між контрольними органами і підконтрольними їм об'єктами, чітко прослідковуються найтипівіші для управлінських відносин риси: 1) соціальний характер; 2) вольовий характер; 3) втіленість в адміністративно-правову форму, відповідну їх правовій природі; 4) наявність зобов'язаного суб'єкта (відносин «влада-підпорядкування»).

Нагляд характеризується здійсненням перевіркою діяльності відносно організаційно невіддільних об'єктів. Проте навряд можна згодитися з тим, що для суспільних відносин, що складаються в процесі управління, здійснюваного даними органами, взагалі неприйнятна їх характеристика як відносин «влади-підпорядкування». Навпаки, аналіз свідчить, що при здійсненні всього значного об'єму контрольно-наглядової діяльності і застосуванні за підсумками перевірок юридично-владних заходів (аж до заходів адміністративного примусу) така характеристика виникаючих відносин є єдино можливою. І організаційна незалежність сторін правовідношення такій характеристиці не перешкоджає. Іншими словами, контрольно-наглядова функція невід'ємна від відповідних властивих повноважень без яких вона б перетворилася в абстракцію.

Щодо завдань та цілей наглядової діяльності державних органів, то це питання вивчено ще недостатньо. Аналіз нормативних актів, що регламентують діяльність наглядових органів у державі з багатьох способів нагляду за адміністрацією визначають юридичні форми і інститути, спеціально створені для цієї мети. Перш ніж детально досліджувати їх, спробуємо визначити їх цілі. Відповідно до цілей

адміністративного права, відносно нагляду за адміністрацією, чи у сфері управління, ми пропонуємо визначити три основних завдання:

□ поліпшення якості адміністрування. Основна мета нагляду поліпшити якість адміністрування. Хороша якість адміністрування означає, що дії вчиняються відповідно до цілей, для досягнення яких особа або орган були наділені владою, і в установлених законом рамках. Адміністративна діяльність служить певній меті, і ця мета визначається законом. Акти і рішення адміністративної діяльності повинні бути направлені на досягнення цієї мети. Ясно, проте, що при обмежених засобах управління повинне бути максимально ефективним в рамках можливого. Кількість і якість засобів в кожній сфері залежить від країни і від цілей і задач, що стоять перед нею на першому плані. Якісне адміністрування служить на благо суспільства, оскільки воно є інструментом ефективної реалізації суспільних цілей, зафіксованих в законах. Конкретніше можна сказати, що нагляд може поліпшити якість адміністрування декількома шляхами: *по-перше*, він може примусити державну владу діяти в цілях виконання задач, що визначаються її повноваженнями і в рамках встановлених обмежень; *по-друге*, нагляд може примусити владу діяти чесно і відкрито, що, у свою чергу, сприятиме ухваленню правильніших рішень; *по-третє*, наполягаючи на обґрунтуванні дій державної влади, органи нагляду можуть ретельно вивчити ці підстави, і це знову-таки допоможе забезпечити виконання властями їх задач; *по-четверте*, у випадку, якщо торкнуться інтереси управління окремих осіб, то висока якість адміністрування припускає справедливе відношення до цих осіб. Механізми нагляду можуть допомогти забезпечити справедливий підхід в реалізації управлінських рішень відносно індивідуальної ситуації, та забезпечити законність (дотримуватися вимог правових актів);

□ захист прав громадян. Друга мета – захистити права громадян, суспільства і держави порушених адміністративною діяльністю (бездіяльністю). Багато видів нагляду ініціюються особами, які хочуть опротестувати адміністративну дію або рішення. При бажанні, щоб дія або рішення була відмінена по апеляції, або повернено в первинну інстанцію для повторного розгляду, або оголошено неправильним або недоречним. Дійсно, можна припустити, що право регресу

адміністративного рішення через апеляцію, перегляд або розслідування є важливим конституційним правом визначеним Конституцією. Крім цього, право регресу є основоположним відповідно до головних принципів адміністративного права. Його можна вивести із загального принципу справедливого підходу на підставі закону. Нагляд дозволяє забезпечити чітке і правильне застосування закону, а також справедливе і розумне застосування дискреції;

□ адміністрування на законних підставах. Третя мета адміністративного нагляду – забезпечити загальну легітимність адміністративного управління. Нагляд за адмініструванням робить його більш легітимним декількома способами: *по-перше*, за рахунок поліпшення якості рішень і захисту прав громадян; *по-друге*, за рахунок більшої відвертості, що забезпечує велику справедливість як в процедурному плані, так і по суті; *по-третє*, скасування актів і припинення діяльності, які суперечать законам і підзаконним нормативним актам; *по-четверте*, саме існування різних форм нагляду і їх доступність для громадян допомагають здійснювати адміністрування на законних підставах. Для будь-якого наглядового органу характерні наявність хоча б одного із цих завдань.

Отже, найхарактерніші риси нагляду зводяться до наступного:

1. Органи нагляду здійснюють свої функції і повноваження відносно до таких об'єктів, які їм організаційно непідпорядковані; органи контролю – в основному відносно до організаційно підпорядкованих об'єктів, у деяких випадках – відносно до непідпорядкованих об'єктів. Хоча було б доцільніше відомчість віднести до сфери контролю, а надвідомчий характер діяльності цих органів – до сфери нагляду.

2. У процесі контролю можуть застосовуватись заходи дисциплінарного впливу щодо винних осіб, а у процесі нагляду заходи дисциплінарного впливу не вживають; прокурор відповідним чином реагує на порушення законності (протест, припис, подання, постанова про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне порушення або порушення кримінальної справи), а органи адміністративного нагляду застосовують заходи адміністративного впливу до фізичних та юридичних осіб; судові органи (КСУ) визнають неузгодженість правових актів із Конституцією України і законами України.

3. Відповідно до чинного законодавства органи контролю перевіряють різні аспекти діяльності підконтрольних об'єктів, а органи нагляду – додержання вимог правових і технічно-правових актів.

4. Органи контролю втручаються в оперативно-господарську діяльність; органи нагляду не мають таких повноважень.

5. Сутність цільової спрямованості нагляду полягає в тому, що він забезпечує недоторканність об'єктів, охороняючи їх від матеріальних або моральних збитків. Прерогатива контрольних органів – втручання в оперативно-господарську діяльність, а тому навіть прокурорський нагляд, як вища форма нагляду за законністю в нашій країні, ніколи не мав і не має сьогодні такого права.

Нагляд містить елементи, які відрізняються від елементів контролю і визначають власне його зміст:

- перевіряти виконання закону, іншого правового припису і дій органу (посадової особи) тільки відповідно до правових і технічно-правових актів;
- уживати у процесі нагляду чи за його підсумками спеціальні заходи, перелік яких суворо обмежений і визначений у правових актах;
- заходи, що застосовують органи нагляду, зосереджені на тому, щоб відновити порушення законності, гарантувати безпеку громадян, суспільства та держави.

Нагляд (на відміну від контролю) полягає в постійному, систематичному спостереженні спеціальних державних органів за діяльністю непідпорядкованих їм об'єктів (юридичних і фізичних осіб) з метою виявити порушення правових і технічно-правових норм. Оцінювати діяльність піднаглядного об'єкта можна тільки з точки зору дотримання правових і технічно-правових норм. Усе це є основою розмежування контрольних і наглядових функцій.

На думку Д.Н. Бахраха, в умовах обмеження державного втручання в діяльність організацій та життя громадян обсяг нагляду буде збільшуватися завдяки звуженню обсягу контролю. Крім того, обсяг наглядової діяльності розширюється тому, що в житті суспільства зростає значення технічних засобів, різноманітних технічних правил, контроль за дотриманням яких є важливою умовою дотримання

безпеки¹. І це цілком виправдано сучасним етапом розвитку нашої держави, та змістом тих інтеграційних процесів що проходять в Україні, які спрямовані на зближення з політикою Європейського Союзу в сфері управління, а саме, його децентралізація. Тому, вважаємо, що в перспективі надвідомчий характер діяльності контрольно-наглядових органів буде прерогативою нагляду, як функції управління, а не контролю, як це було за радянського періоду.

На перший погляд може видатися, що розбіжності в позиціях, які стосуються меж контрольної і наглядової діяльності, «академічні» і не мають вагомому практичного значення. Ці розбіжності «згладжує» і неузгодженість поглядів правників.

Так, М.С. Студенікіна у зазначеній вже праці, вважала, що подавати обов'язкові вказівки непідлеглим об'єктам про засоби і терміни усунення виявлених порушень – значить утручатися в оперативну діяльність піднаглядних, що свідчить нехай про непряме, але все ж таки втручання наглядових органів в оперативно-господарську діяльність піднаглядних об'єктів.

Д.Н. Бахрах звертає увагу на те, що в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, захисту їх від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежують правовими актами, надаючи їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між тими, хто перевіряє, і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, необхідно обмежувати контроль до нагляду, щоб запобігати втручанням в оперативну діяльність суб'єктів, які не відповідають за її наслідки².

Ми вважаємо доречним в системі елементів державного управління нагляд, так само як і контроль, включити до складу функцій управління, тобто як елементи змісту управління по забезпеченню законності та дисципліни. Але на відміну від контролю, властивого компетенції всіх без виключення управлінських органів, нагляд входить складовою частиною в компетенцію тільки деяких з них. Тобто, визначається компетенція в даній сфері обмеженого кола суб'єктів.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: Краткий учебный курс. – М., 2002. – 276 с.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – с. 394.

За своїм змістом нагляд характеризується тим, що має на меті перевірку роботи органів і осіб тільки з погляду відповідності їй закону і іншим правовим нормативним актам. Тоді ця перевірка є, як правило, фактичною, і лише з погляду відповідності законодавству. Звідси випливає, що для організації державного нагляду характерним є його централізація, що продиктовано самим змістом нагляду, метою якого є забезпечення єдності в розумінні та дотриманні законності та дисципліни. Однак в діяльності органів нагляд поєднується з іншими повноваженнями, наприклад контрольними. Звідси – контрольсько-наглядова діяльність, яка поєднує в своєму найменуванні та змісті риси державного контролю та державного нагляду.

Зі змісту державного контролю в контрольсько-наглядову діяльність переходять такі його елементи, як проведення перевірок (по можливості фактичних) і прийняття заходів за підсумками перевірок.

Елемент державного нагляду в контрольсько-наглядовій діяльності проявляється в тому, що перевірка тут здійснюється лише з точки зору законності (тобто, виключається перевірка доцільності).

В підсумку контрольсько-наглядова діяльність по своєму змісту полягає в проведенні перевірки дотримання норм законності і державної дисципліни та прийнятті оперативних заходів за результатами перевірок, але заходів не заохочення та дисциплінарних, що можливо в результаті контролю, а адміністративних, наприклад адміністративного штрафу, заходів прискіпального або попереджувального характеру.

Чи являється в такому випадку контрольсько-наглядова діяльність новою якістю, особливим і самостійним способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, або перед нами механічне поєднання деяких сторін двох начал – контролю та нагляду?

Вірним буде, якщо вважати контрольсько-наглядову діяльність самостійним, спеціальним способом забезпечення законності і дисципліни. Для цього способу забезпечення законності притаманні свої цілі та завдання, особливості. В тому числі, вона носить вузькоспеціалізований характер, в зв'язку з чим контрольсько-наглядова

діяльність вимагає, як правило від працівників відповідних органів, спеціальної кваліфікації та спеціальної організації робіт. Ця діяльність здійснюється великою групою державних органів, що мають суттєві особливості в повноваженнях, структурі, формах і методах роботи, обумовлених специфікою контрольно-наглядової діяльності, що в свою чергу свідчить також на користь виділення даного способу забезпечення законності та дисципліни в самостійний вид. Основна група контрольно-наглядових органів – це державні інспекції, діяльність яких розширилась в останні роки. Ця діяльність здійснюється державними інспекціями, а також деякими іншими органами, наприклад окремими міністерствами і відомствами. Але якщо у міністерств і відомств контрольно-наглядова діяльність сполучена з їх управлінською компетенцією, що є основною, то у державних інспекцій вона повністю визначає зміст їх роботи.

З погляду повноважень державних інспекцій – це органи управління, компетенція яких зводиться до функцій контролю і нагляду за дотриманням встановлених державою правил – законів, указів, урядових і окремих відомчих розпоряджень. У самому найменуванні «державна інспекція» підкреслюється загальнодержавне значення і розпорядчий характер повноважень цих органів, зобов'язаних виходити при виконанні своїх задач з інтересів держави, суспільства в цілому. Відповідно з таким призначенням інспекцій визначені і об'єкти контрольно-наглядової діяльності, якими є відносини переважно охоронного характеру, урегульовані відповідними нормами в інтересах держави та громадян: відносини, пов'язані безпосередньо з державною охороною суспільної і особистої безпеки і здоров'я громадян; відносини, що виникають у зв'язку з охороною і раціональним використанням багатств, а також цінностей створених працею людини; відносини у зв'язку із заходами держави щодо охорони тварин від небезпечних (епідемічних) хвороб, а також рослин – від хвороб і шкідників; відносини в сфері регулювання якості промислової продукції широкого споживання і деяких продуктів сільського господарства, а також правил торгівлі. Своєю діяльністю забезпечують дотримання як законності, так і багатьох видів державної галузевої дисципліни (технічної, технологічної, санітарно-гігієнічної і т.д.). Компетенція держінспекцій

характеризується далі тим, що вона має галузеву, спеціалізовану спрямованість; вона розповсюджується або на галузь (наприклад, медицина, енергозабезпечення), або на певний вид робіт, засоби виробництва і т.п. (наприклад, на гірські роботи) незалежно від відомчої підпорядкованості.

В більшості випадків, контрольно-наглядові повноваження об'єднанні зі звичайними управлінськими повноваженнями, наприклад державний архітектурний контроль та нагляд. Але головне для нагляду те, щоб уповноважений на це мандатом незалежний орган міг бути створений для здійснення загального нагляду, аналізу та критики дій чи окремого аспекту дій первинного адміністративного органу, поліпшення якості ухвалення рішень, що ним виносяться. Уповноважені мандатом на провадження загального розгляду діяльності адміністрації інспекції та подібні до них органи доповнюють діяльність омбудсмена: тоді як перші можуть приймати до провадження і провадити «загальні розслідування» другі, зазвичай, бачать застосування своїх повноважень як результат подання індивідуальної скарги. І не потрібно прокладати між двома цими формами контрольно-наглядової діяльності занадто непрохідну межу, оскільки кожна з них певним чином може переміщуватись на «територію» іншої. Але розподіл їхніх функцій залишається корисним та практичним. Інспекція часто створюється для здійснення нагляду за адміністрацією, наділена подібними повноваженнями стосовно фінансового управління міністерств та адміністративних органів.

Підсумовуючи наведене, державний нагляд можна визначити як функцію державних органів для систематичного спостереження за точним і неухильним дотриманням правових і технічно-правових норм, які вони здійснюють із підвідомчих питань, відносно до непідпорядкованих фізичних і юридичних осіб.

Список використаної літератури

1. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. – К., 1997. – с. 73-74.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – с. 52.

3. Березовская С.Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР, Госюриздат, 1959. – с. 19.
4. Иссерс В.Б. Виды и содержание надзорных полномочий. «Вопросы советского государственного управления», Труды Иркутского ун-та, т. 71, серия юридическая, вып.10, Иркутск, 1970. – с. 139.
5. Даль В. Толковый словарь живого Великорусского языка. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1956. - Т. II.
6. Словник української мови: В11-ти т. – К.: Наукова думка, 1970-1980. - Т. 5.
7. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1998.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: Перун, 2002.
9. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. – К., 1996.
10. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – с. 6.
11. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2001. – с. 896.
12. Козлов Ю.М. Административное право. – М., 1999. – с. 209-211.
13. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – с. 394; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1996. Ч. 1. – с. 619; Адміністративне право України / Підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
14. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000.
15. Советское административное право / Под ред. д.ю.н., проф. В.М. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977. – с. 528.
16. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – с. 457.
17. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины: Учебное пособие. – Х., 1999. – 234 с.
18. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х., 2001.

19. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. - Одеса: Юридична література, 2003. – с. 896.
20. Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 52. – Ст. 455 (з подальшими змінами та доповненнями).
21. Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 30-32. – Ст. 194 (з подальшими змінами та доповненнями).
22. Нормативно-правові акти Російської Федерації узято з електронної бази даних.
23. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1968.
24. Малиновский И.А. Народ и власть в русской истории. – Киев, 1905.
25. Государственное управление: основы теории и организации: Ученик / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. – 366 с.
26. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974.
27. Бахрах Д.Н. Административное право: Краткий учебный курс. – М., 2002. – 276 с.
28. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – с. 394.