

5. Ендольцева А. В. Институт освобождения от уголовной ответственности: проблемы и пути их решения. — М.: ЮПИТИ-ДАПА, Закон и право, 2004. — 231 с.
6. Ковітіді О. Ф. Историчний аспект розвитку вітчизняного законодавства про звільнення від кримінальної відповідальності // Право і безпека. — 2003. — № 2/4. — С. 44.
7. Утевский Б. С. Досрочное освобождение и амнистия. — М.: Изд-во Пародного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. — 1927. — 69 с.
8. Маркова К. М. До питання про вдосконалення інституту звільнення від кримінальної відповідальності // Молодь в юридичній науці: 36. тез доповідей Перших Всеукраїнських осіпніх юридичних читачь студентів та аспірантів / ХІУП. — Хмельницький, 2002. — С. 267.
9. Квашиє В. Е. Гуманизм советского уголовного права. — М.: Юрид. лит., 1969. — С. 151.
10. Мирзаджапов К. Вопросы советского уголовного права (досрочное освобождение от наказания). — Ташкент: УКИТОВЧИ, 1980. — 95 с.
11. Сухарєва Н. Д. Классификация видов освобождения от уголовной ответственности // Российский судья. — 2005. — № 5. — С. 42.
12. Лєєнієвєски-Костырева Т. А. Дифференциация уголовной ответственности: теория и законодательная практика. — М.: ПОРМА, 2000. — 400 с.
13. Про застосування амністії в Україні: Закон України від 1 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 48. — Ст. 263.

УДК 35.072.6

В. В. Краснов

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Належне організаційне-правове забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні, інших сферах діяльності людини має суттєве значення для налагодження ефективної роботи контролюючих та наглядаючих інституцій [1, 64–69]. Всі операції, які здійснюються в процесі провадження наглядових дій, повинні бути впорядковані та окреслені в нормативних актах, інших документах обов'язкового характеру, технологічних схемах, правилах, що визначають правову основу та послідовність дій адміністративно-наглядових органів, а також повноваження та процедуру захисту своїх прав, прав об'єктів нагляду (у разі незгоди їх з результатами або формами чи методами його реалізації). Без відповідного нормативного закріплення та організації роботи по реалізації визначених нормативними актами напрямків, форм та способів здійснення контролю і нагляду процес відслідковування будь-яких подій у різних сферах суспільного життя (тобто нагляд в широкому розумінні) буде неефективним. Більше того, він буде нелегітимним. Саме тому процес формування контролю та нагляду як різновидів державного управління потрібно розпочинати з визначення загальних цілей, завдань, спеціалізації та окреслення кола структур, які їх будуть здійснювати.

У свою чергу для ефективного функціонування суб'єктів нагляду розподіл обов'язків і функцій по нагляду в конкретній сфері потрібно здійснювати на підставі положень про управління, відділи, групи, посадових інструкцій працівників. Кожен підрозділ повинен чітко розуміти загальну мету покладеного на

нього нагляду, свої завдання і повноваження для її досягнення, попередньо знати, хто і за чим наглядає і якою мірою відповідає за роботу [2, 187].

Безумовно, серед проблем організаційно-правового забезпечення контролю та нагляду в державному управлінні проблема правового забезпечення є пріоритетною.

Від розгалуженості та якості системи норм права, які закріплюють форми, методи, напрямки та принципи контролю і нагляду, повноваження контролюючих і наглядаючих органів, значною мірою залежить стан визначеності справ у державному управлінні, суспільстві взагалі [3, 8].

За цих підстав постає проблема приведення нормативного матеріалу з нагляду у певний, науково обґрунтований порядок та систему, визначення відповідних його стандартів. Без такої систематизації та стандартизації держава не може ефективно здійснювати наглядову функцію, а громадяни суттєво обмежені в можливості реалізації свого конституційного права на захист прав і інтересів у сфері державного управління. Вважаємо, таким елементом можна визначити «стандарт поведінки» в контрольно-наглядових відносинах, що виступає своєрідним еталоном, відповідно до якого оцінюється правомірність дій об'єктів та суб'єктів нагляду. Саме тому обидві сторони повинні бути зацікавлені в більш детальній регламентації нагляду.

Стандарт — усталена норма, еталон або зразок чого-небудь, на який орієнтуються у своїй діяльності усі ті, кому він адресований. Стандарти можуть бути присвячені як правилам виробництва матеріальних предметів (технічні умови), так і оточуючому середовищу (стандарти екологічно безпечного повітря, води, довкілля в цілому), а також поведінці людей, у тому числі і у сфері державного управління в межах нагляду. В останньому випадку стандартами виступають норми моралі та права.

Узагальнююче законодавче визначення стандарту подається в ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1993 р. № 30-93 «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» [4], де стандартом називаються «технічні умови та інші нормативні документи, що затверджені відповідним органом, в яких встановлюються загальні принципи чи характеристики щодо визначених об'єктів стандартизації або технічні вимоги, яким повинна відповідати конкретна продукція», причому законодавець поділяє стандарт на державний та галузевий. Таке визначення слід визнати досить вдалим (за винятком розподілу стандарту тільки на державний та галузевий, бо є й інші), оскільки воно містить посилання не лише на технічну сторону стандартизації, а і на інші об'єкти стандартизації, якими можуть і повинні бути правовідносини між людьми, юридичними особами, сфера державного управління (що і є предметом нагляду). На жаль, у подальшому в Декреті йдеться лише про стандарти виробничі, споживчі та технічні.

В Україні відсутній єдиний нормативний акт, в якому б чітко були визначені загальні засади державного нагляду. Наявність такого акта видається виправданою, оскільки велика кількість наглядових органів діють між собою неузгоджено, часто дублюють один одного, безпідставно відволікають підконт-

рольні структури від роботи, чим опосередковано завдають матеріальної шкоди не лише їм, а і державі, яка позбавляється можливості отримувати, наприклад, більші податки з недоотриманого прибутку комерційних структур та ін. [5]. Все це наштовхує на думку про необхідність виведення загальновизначених стандартів державного нагляду та контролю. Одночасно видається, що розпочинати стандартизацію треба з узагальнюючого законодавчого визначення самого нагляду, відмежування його від контролю, інших зовні схожих дій. Такі спроби в правовій науковій літературі робилися неодноразово [6; 7, 89–90].

Ми вважаємо за потрібне звернути увагу на неприпустимість змішування або отожднювання контролю та нагляду, як це часто робиться. З точки зору лінгвістики будь-яке слово повинно мати своє особисте значення, що ми і розглянули в першому розділі. Визначеність у цих питаннях не лише показник достатньої правової культури юридичної думки в державі, вона має і суто прикладне значення: спрощується робота з нормативною базою, підготовка кадрів, юристів, розуміння відповідних форм діяльності громадянами, менше помилок і зловживань.

Наведене свідчить, що з'явилась об'єктивна необхідність систематизувати законодавство України про контроль та нагляд, розмежувати його між собою та суміжними сферами діяльності людини і таким чином запобігти дублюванню в правовому регулюванні сфери контролю і нагляду, уникнути суперечностей і створити відокремлену систему норм, спрямованих на відслідковування процесів перебігу подій у державному управлінні [8, 230].

Як система контролю, так і система нагляду і повноваження наглядових органів повинні утворюватися із урахуванням сфери контрольно-наглядової діяльності [9, 25]. Такі сфери в Концепції адміністративної реформи в Україні визначені чомусь лише щодо контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій. Можливо тут відіграла свою роль відсутність у Концепції окремого розділу реформування нагляду в Україні, що є суттєвою прогалиною цього документа, хоча це цілком закономірно. Чому? Тому, що в першу чергу задовольняються державні інтереси, а не суспільні чи окремого індивіда, і людина залишається засобом задоволення державних інтересів, а не метою її діяльності. На наш погляд, перелічені сфери повинні бути визнані загальнодержавними і доопрацьовані в Концепції, також мають знайти своє закріплення в окремому її розділі і додатково в такому кодифікованому документі державного управління, як Кодекс про адміністративні правопорушення.

Зважене реформування системи наглядових органів, удосконалення повинно йти і шляхом остаточного законодавчого закріплення понять, вирізнення їх особливих рис, умов та процедур здійснення. Узагальнюючи викладене, висновки та пропозиції інших авторів — дослідників проблем контролю та нагляду, визначимо, що реформа нагляду повинна йти в напрямках:

- чіткого окреслення предмета державного нагляду;
- перегляду системи органів, окреслення та законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку, правового статусу [10, 76], усунення паралелізму та дублювання у їх роботі;

– законодавчого відмежування нагляду від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової діяльності тощо);

– розроблення механізму взаємодії наглядових та контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами;

– подальшої деталізації у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого державний нагляд може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) в межах їх повноважень; в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів та ін.) нагляду;

– удосконалення та законодавчого закріплення проваджень, правил оформлення результатів нагляду (зібраної інформації, підтвердження її легітимності та ін.);

– законодавчого вирішення питань використання в ході нагляду технічних та інших спеціальних приладів нагляду;

– посилення відповідальності наглядової структури (посадової особи — інспектора, аудитора, дізнавача) перед піднаглядною структурою (особою) за достовірність результатів нагляду та прийняте рішення, відпрацювання механізму захисту своїх прав об'єктами нагляду. Цей напрямок удосконалення контрольно-наглядової діяльності є вкрай важливим.

Як вірно зазначають Ю. С. Шемшученко та В. В. Авер'янов, процедури підготовки та прийняття рішень у сфері державного управління зараз склалися таким чином, що державним службовцям зручніше не приймати жодного рішення, ніж будь-яке прийняти. Слід підтримати їх пропозицію щодо доцільності розробки і запровадження механізму відповідальності службовців за неприйняття рішень [11].

Вважаємо, що запропоновані напрямки реформування нагляду можуть розглядатися як елементи загальних стандартів, єдині для всієї системи органів, і які доцільно було б закріпити в Законі України «Про державний нагляд та контроль в Україні» (умовна назва), враховуючи спільність завдань, які стоять перед цими способами забезпечення законності. Можливо, не зайвим було б і вирішення цілого ряду питань організації та проведення наглядових дій з боку органів місцевого самоврядування, громадськості (на прикладі нагляду установчої влади). У такому разі закон повинен буде мати більш узагальнюючу назву, наприклад «Про нагляд в Україні».

На нашу думку, Закон має будуватися і з урахуванням того, що нагляд у сфері державного управління здійснюється за п'ятьма великими напрямками:

1) з боку вищих (відносно до піднаглядного органу) структур;

2) з боку спеціалізованих наглядових органів (санітарно-епідеміологічний, фінансовий, пожежний, митний та ін.), який здійснюється спеціалізованими підрозділами або службами органів міжвідомчого управління (наприклад, Мінфіну, підрозділів МВС або посадовими особами спеціальних служб (авіа-служба, митна служба);

3) з боку органів загальної компетенції (Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації, виконкоми органів місцевого самоврядування);

- 4) нагляд установчої гілки влади(громадський);
- 5) нагляд прокуратури.

У Законі має бути визначено процес реалізації повноважень нагляду, відповідальності даних органів та посадових осіб та відповідальності посадових осіб органів, щодо яких здійснюється нагляд та контроль за невиконання рішень контрольно-наглядових органів. У випадку, коли буде розглядатися питання про прийняття Закону «Про державний нагляд в Україні», окремими його розділами можуть стати ті, в яких розглядаються наглядові повноваження органів місцевого самоврядування та недержавних (громадських) формувань.

Доцільно визначитись також із системою органів, які здійснюють нагляд, навести визначення нагляду, окреслити характерні особливості, які відмежовують його від контролю. Також доречним у зв'язку з цим було б визначення у Законі відповідної термінологічної бази наглядової діяльності, тобто, що таке контроль, а що таке нагляд, хто виконує дані повноваження і т. п.

На основі цього потрібно вибудувати також поняття предмета нагляду, оскільки в законотворчій техніці припускається плутанина таких термінів, як «предмет» та «об'єкт», «суб'єкт» нагляду. Звідси закономірним є визначення також повноважень нагляду за додержанням законності самими наглядовими органами, врегулюванню нормотворчого процесу даних органів, які в даному відношенні мають великий вплив у сфері управління. Саме тому складовою частиною правової реформи повинна бути визнана систематизація законодавства про нагляд та контроль в Україні.

Однак на формування правотворчого рішення впливає ряд факторів. Один з них — це складність та специфічність наглядових правовідносин. На нашу думку, наявність самих наглядових органів та їх діяльність зумовлені певною недовірою держави до об'єктів нагляду. За таких підстав вважаємо за доцільне:

- нормативну базу нагляду формувати в актах на рівні закону;
- розроблення проектів нормативних актів з організації та проведення контрольно-наглядових дій доручати незалежним фахівцям-експертам;
- на органи, які приймають правові рішення, повинен бути покладений обов'язок обґрунтування такого рішення;
- до обов'язку правотворчого органу слід віднести дослідження усіх об'єктивних факторів, які визначають потребу саме в такому варіанті рішення та методів їх оцінки.

У зв'язку з цим пропонуємо створити спеціальний орган з реалізації функцій державного нагляду в Україні — Координаційний Центр державного нагляду України, функціями якого були б:

- підготовка підзаконних актів спрямованих на реалізацію державного нагляду, подання їх на узгодження між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України (що надавало б їм загальнообов'язкового та загальнодержавного значення);
- прогнозування та планування роботи органів нагляду;
- аналіз суспільних явищ та процесів, які потребують правової (наглядової) регламентації;

– визначення органу, який має прийняти акт (виду правового акта з наглядом та контролю);

– прийняття рішення про підготовку акта, розроблення ідеї та концепції майбутнього акта, підготовка його проекту з попереднім розглядом та оформленням;

– оприлюднення, визначення вступу його у законну силу;

– координаційні дії по реалізації наглядових функцій відповідними органами;

– реалізація різних форм організаційних заходів, які визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, специфікою їх правового статусу. Такими формами можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів, тих або інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, пленарних засідань тощо;

– підготовка матеріалів для прийняття відповідних організаційних рішень, вироблення єдиної основи провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін., що можна класифікувати на такі складові: а) діловодські (всі операції, що пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманний технічний характер — листування, передрук, розмноження і т. ін.); б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо); в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління); г) статистичні (збирання та обробка інформації відповідно до встановлених правил); ґ) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління).

Зрозуміло, що організаційне забезпечення контрольно-наглядових дій не буде повністю відповідати викладеним вище заходам, оскільки нагляд є лише частиною управлінського процесу, до того ж досить специфічною. На нашу думку, до такого забезпечення можна віднести такі заходи по безпосередній підготовці до здійснення нагляду (все інше буде становити контрольне провадження), як:

– вибір об'єкта нагляду;

– визначення завдань та цілей нагляду;

– визначення форм та методів нагляду;

– підбір кадрів відповідної кваліфікації.

У свою чергу підбір кадрів відповідної кваліфікації, на нашу думку, повинен наповнюватися такими елементами організаційного забезпечення суб'єктів нагляду, як:

- розроблення та затвердження класифікації наглядової діяльності;
- розроблення класифікації та номенклатури посад;
- розроблення загальної моделі (стандартів) діяльності фахівців контрольно-наглядових органів;
- розроблення посадових характеристик кадрів різних наглядових та контролюючих органів, де законодавчо закріплюються їх основні функції, обов'язки та права;
- розроблення моделі посади (освіта, трудовий стаж, вік та ін.);
- розроблення нормативів показників для персонального якісного та кількісного планування і обліку роботи працівників;
- технічне та фінансове оснащення суб'єкта;
- визначення оптимальних строків проведення наглядових дій;
- прогнозування очікуваної ефективності роботи наглядових органів;
- визначення (за наявності підстав) порядку взаємодії різних наглядових, контролюючих та правоохоронних органів.

Поєднання правового та організаційного забезпечення наглядової діяльності є найважливішим засобом «правильного» та ефективного нагляду у сфері державного управління, запорука підвищення дієвості роботи органів державної виконавчої влади, інших структур, прискорення адміністративної реформи в Україні.

Такий підхід сприятиме подоланню суб'єктивізму і волюнтаризму в державному нормотворчому процесі та наглядовій сфері в тому числі. Зазначене надасть змогу поєднати змістовну сторону нормотворчої діяльності з реаліями сучасного життя суспільства, породить краще розуміння індивідуальних проблем, сприятиме реальній ефективності законодавства в цілому та про державний нагляд у сфері управління в тому числі.

Література

1. Малашук С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. — Х., 2000. — № 2.
2. Контроль і ревізія: Підруч. для студ. вузів спеціальності 7.050106 «Облік і аудит» / Ф. Ф. Бутисць, С. В. Бардаш, Н. М. Малога, Н. І. Петренко. — 2-ге вид., допов. і перероб. — Житомир: ЖІТІ, 2000. — 512 с.
3. Горшепип К. П. Кодификация законодательства о труде: теоретические вопросы. — М.: Юрид. лит., 1962. — 280 с.
4. Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення: Декрет Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 247.
5. Кубко С. Б. Паука не втручатися: дещо з теорії дерегулювання підприємництва // Урядовий кур'єр. — 1998. — 7 лют.
6. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. — Х., 2002. — 176 с.
7. Красноокий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду // Право України. — 1998. — № 3. — С. 88–90.
8. Сурилов А. В. Теория государства и права. — К.; О.: Вища шк., 1989. — 440 с.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998.
10. Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. — К.: Основи, 1993. — 165 с.
11. Шемшученко Ю., Авер'янов В. Людипа і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. — 2000. — 23 берез.