

### Література

1. Юридична енциклопедія. – К., 2003. – Т. 5. – С. 187.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави та права. – Х., 2005. – С. 802.
3. Кузьменко О. Структура юридичного процесу // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 91.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України. – К., 2006. – С. 143.
5. Худяков А.І. Основи теорії фінансового права. – Алмата, 1995. – С. 230-232.
6. Цит. за: Орлюк О.П. Фінансове право. – К., 2003. – С. 171.
7. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року.
8. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К., 2003. – № 10. – С. 52.
9. Бекерська Д.А. Бюджетне право і бюджетний процес в Україні. – О., 2004. – С. 65.
10. Клішина М.А. Складання проекту бюджету: проблеми та перспективи // Фінансове право. – 2006. – № 3. – С. 2.

УДК 35.072.2(477)

*В.В. Краснов*

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАГЛЯДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Ефективність всієї системи державного управління великою мірою залежить від стану контрольно-наглядової влади. Але в нашій українській історії практично не було періоду, коли б дійсно в державі (її апараті) і суспільстві належно виявляли себе механізми і засоби забезпечення законності [1].

Сучасники (Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук), 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 [2, с. 370-377]. Охарактеризоване дане питання і такими науковцями, як С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, В.К. Гуревський, Х.П. Ярмакі та ін., які визначили класифікацію такого змісту: а) контроль; б) адміністративний нагляд; в) звернення громадян до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [3, с. 291-322].

Перелік класифікацій способів забезпечення законності можна було б продовжити і далі, проте вже в наведених прикладах можна помітити, що всі автори виділяють нагляд як один із способів забезпечення законності.

На даному етапі розвитку управління, вважаємо, можна визначити такі спеціальні юридичні засоби і способи: правові гарантії, контроль, нагляд, примус, оскарження, заохочення, відповідальність. Таким чином, для багатьох органів державного управління нагляд є однією із складових частин їхньої діяльності, що забезпечує реалізацію даних завдань. Але є ще теоретичні та практичні суперечності. Так, розкриваючи зміст державного контролю як функції, тісно пов'язаної не тільки із забезпеченням дисципліни і законності, але і з державним регулюванням, А.П. Альохін вказує на залежність організації і здійснення контролю від особливостей правового становища підприємств, установ і організацій державного і недержавного секторів в еко-

номіці та інших сферах [4, с. 348]. У тій самій праці, розкриваючи зміст адміністративного нагляду, автори використовують термін «контроль». Одночасно, наводячи приклади контролюючих державних органів, автори указують на органи управління, у назві яких використовується термін «нагляд» (наприклад, Департамент державного ветеринарного нагляду Міністерства сільського господарства). Згідно з позицією Ю.М. Козлова, розглядаючи нагляд як специфічний різновид контролю, автор відзначає при цьому відмінностей між наглядом і контролем у нормативно-правових актах [5, с. 209-211].

Сьогодні говорять про нагляд в органах виконавчої влади лише в межах адміністративного нагляду, який здійснює ціла система державних інспекцій. Але необхідно звернути увагу на те, що аналіз чинної законодавчої бази не сприяє остаточному визначенню повноважень цих суб'єктів у реалізації даної функції. Термінологічна плутанина призводить до того, що іноді близькі за завданнями та формами діяльності ці органи мають різну назву такої діяльності. Наприклад, у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі» 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 [6]. У Законі України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [7, с. 130], який містить розділ «Державний метрологічний контроль та нагляд», взагалі складно розібратися, про що йдеться – про «контроль» чи «нагляд». Це свідчить про те, що й сам законодавець не чітко усвідомлює різницю між цими двома видами діяльності державних органів.

Оскільки подібна мішанина з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольної та наглядової діяльності, підготовку фахівців тощо, доцільним є спершу, на нашу думку, законодавче вирішення цього питання.

Огляд юридичної літератури, поточного законодавства показує, що терміни «контроль», «нагляд», «державний контроль», «державний нагляд» можуть використовуватися як синонімічно взаємозамінні, відмінність між ними носить не стільки принциповий, скільки формальний характер. Тому теоретично можливе перейменування, наприклад «адміністративного нагляду» на «адміністративний контроль» або «санітарного нагляду» на «санітарний контроль», проте традиції і спадкоємність у праві припускають, що навряд це відбудеться насправді. На підтвердження даної позиції слід згадати про те, що адміністративний нагляд і адміністративний контроль ще М.С. Студенікіна визначала як такі, що розмежовуються «по критеріях перевірки доцільності й ефективності діяльності при контролі та за критерієм організаційної підлеглості підконтрольного або піднаглядного суб'єкта» [8, с. 6-15]. Окрім того, професор В.М. Манохін визначає нагляд як окремий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни в державному управлінні... полягає в активній діяльності відповідних державних органів і здійснюється при дотриманні певних вимог, правил і нормативів [9, с. 225]. Д.М. Овсянко вважає, що адміністративний

нагляд є самостійним видом, що входить у структуру контрольно-наглядової діяльності, якому притаманні свої особливості [10, с. 320].

Ряд науковців не лише розмежують дані поняття, але додатково визначають і форми нагляду. Так, нагляд існує у формах адміністративного, прокурорського та судового [11, с. 269], або існують два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, він буде здійснюватись (згідно з п. 9 розділу 15 Конституції України) до набрання чинності законами, регулюючими діяльність державних органів, контролювати додержання законів; б) нагляд з боку різноманітних державних інспекцій і служб – адміністративний нагляд [12, с. 170], а також «залежно від суб'єктів нагляду, змісту функцій наглядової діяльності розрізняють адміністративний і прокурорський нагляд» [13, с. 150-177].

Підсумовуючи погляди науковців-адміністративістів, важко остаточно визначити коло суб'єктів державного нагляду, крім прокуратури. Тому для розуміння сутності даного питання слід передусім з'ясувати етимологію даного терміну нагляд, а згодом і адміністративний нагляд.

У загальнолітературному плані терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найбільш близькоспоріднених відносно осмислення їх значення, встановлення їх дійсної або уявної синонімічності. Звернемося до тлумачних словників, автори яких трактують слова «наглядати» і «нагляд» так: 1) наглядати – «здійснювати нагляд, доглядати, спостерігати» [14]; 2) дія, у зміст якої покладено нагляд [16, с. 258]; 3) група осіб чи органи влади (збірне), що наглядають за ким, чим-небудь [17, с. 555] і т. ін.» [15, с. 331]. Як бачимо з визначень: «нагляд для контролю». Можна дійти висновку, що нагляд припускає не тільки активну, але й пасивну форму діяльності – «спостереження». Проте і контролю без спостереження за об'єктом контролю суб'єктом контролю не буває.

Сказане дозволяє дійти висновку про принципову, сутнісну рівнозначність термінів «контроль» і «нагляд» у літературній мові. Чи є такими в юриспруденції терміни «державний контроль» і «державний нагляд»? Що привело до синонімічності, отождоження понять «контроль» та «нагляд»? При з'ясуванні цих питань необхідно вказати перш за все на спільність контролю і нагляду, яка впливає з їх призначення та еволюції державного управління.

Ми вважаємо, що за природою виникнення нагляд є первинним. Так, простежуючи еволюцію управління, можна зазначити, що до періоду революцій 1905 – 1907 рр., 1917 р. у нормативній базі простежувався лише «нагляд». У подальшому, в державному управлінні, йдеться лише про «контроль» [18]. Єдиним поясненням поширення елементів «контролю» в державному управлінні, на нашу думку, виступає посилення дисципліни в державному апараті та методів, які давали змогу більшовицькій партії спочатку утримати, а в подальшому і реалізувати свою політику. Адже сама схема влади діє завдяки тому, що все можна простежити, «побачити», і в її основі лежить просторове розміщення ієрархізованої системи нагляду, яка спрямована на те, щоб її «бачили», чи призначена для спостереження за зовнішньою діяльністю того чи іншого суб'єкта та має забезпечити внутрішній недвозначний і докладний контроль [19, с. 113-257].

У процесі реалізації контролю перевіряється законність і доцільність діяльності підконтрольного суб'єкта. Щодо нагляду, який є також невід'ємною частиною управління і передумовою контролю, обмежуються лише перевіркою законності й при цьому втручання в оперативно-господарську або іншу професійну діяльність піднаглядного об'єкта не допускається. Але при перевірці законності контрольно-наглядовими органами, якщо є для того підстави (правопорушення), можливе дане втручання в професійну діяльність піднаглядного об'єкта шляхом реалізації методів контролю. Пояснюється це тим, що чим важливіший та складніший виробничий апарат, чим більша кількість робітників і досконаліший поділ праці відбувався у суспільстві, тим доконечніші й важчі завдання поставали перед органами управління. Нагляд тоді обертається на визначену функцію, яка, однак, має становити складову частину виробничого процесу та невідступно «супроводити» його.

Основна відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що компетенція органів нагляду ширша за компетенцію органів контролю. Завдяки наглядові дисциплінарна влада обернулася на інтегровану систему, внутрішньо пов'язану з економікою та з цілями установи, де її запроваджують.

Ступінь сформованості інститутів нагляду багато в чому залежить від традицій країни і від того, наскільки в ній розвинена сучасна система адміністративного права. Вважаємо, що практично державний нагляд здійснює визначене коло органів: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, суди загальної та спеціальної юрисдикції, прокуратура, інспекції та інші уповноваженні на те органи.

Дисциплінарна влада організується також як влада різнобічна, автоматична й анонімна (погоджена, консенсуальна), бо якщо нагляд і справді спрямований на індивідів, його функціонування це мережа відносин «згори до низу», а крім того, певною мірою ще й «знизу догори і латерально»; ця мережа зв'язує всю сукупність правовідносин у державі та пронизує її впливами влади, що «зіперті» один на одного: наглядачі завжди піднаглядні. Владу за ієрархізованого нагляду не утримують як річ і не передають як власність: вона функціонує як механізм. У принципі влада не залишає в суті жодної зони, прошарку, ненастанно контролюючи навіть тих, хто зобов'язаний контролювати, і вона абсолютно «скромна», бо функціонує постійно і здебільшого латентно. Дисципліна запроваджує владу, побудовану на правовідносинах, владу, що підтримує сама себе завдяки власному механізмові й замість яскравості свого прояву утверджує безперервну дію визначеного нагляду.

Таким чином, з вищенаведених поглядів можна зазначити, що державний нагляд це вид правоохоронної діяльності, який становить собою спеціалізовану форму активного спостереження і перевірки, здійснюваних уповноваженими на те органами державного управління незалежно від відомчої підпорядкованості й державної належності об'єктів нагляду, з метою забезпечення вимог законів, підзаконних актів і чинних для нашої держави міжнародних договорів, а також виявлення їх порушень і притягнення правопорушників до відповідальності.

## Література

1. Философия власти. М.: Мысль, 1993. – 400 с.
2. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. О.: Юрид. літ., 2003. С. 896.
4. Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2002. – Ч. 1. – 448 с.
5. Козлов Ю.М. Административное право. – М., 1999.
6. Про адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
7. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 11 лютого 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 9. – Ст. 324.
8. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – С. 82.
9. Советское административное право / Под ред. д.ю.н., проф. В.М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 528.
10. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 457.
11. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть: Учеб. и науч.-практ. пособие. – М.: ИКФ «ЭЖМОС», 2003. – 320 с.
12. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины: Учеб. пособие. – Х., 1999. – 234 с.
13. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учеб. пособие. – Х., 2001.
14. Даль В. Толковый словарь живого Великорусского языка. – М.: Госиздат иностр. и нац. словарей, 1956. – Т. II.
15. Словник української мови: В 11 т. – К.: Наук. думка, 1970 – 1980. – Т. 5.
16. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1998.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: Перун, 2002.
18. Труды Московского Государственного историко-архивного института. Т. 20. Вопросы архивоведения и истории государственных учреждений СССР / Под ред. проф. А.В. Чернова. – М., 1965. – 240 с.; Ермолаев В.М., Козаченко А.І. Органи влади і управління Української держави (друга половина XVII – XVIII ст.): Навч. посіб. / В.М. Ермолаев, А.І. Козаченко. – Х.: Право, 2002. – 176 с.
19. Лунев А.Е. Советское административное право. – М., 1973. – С. 325.

УДК 342.9(477)

А.А. Пухтецька

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЇХ ДЖЕРЕЛА

У сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрідний «євроінтеграційний» напрям спеціальних юридичних досліджень, основною метою яких є розробка теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і чинних норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів. Пріоритетність проведення наукових досліджень у даній сфері обумовлюється необхідністю реформування чинного законодавства України відповідно до зобов'язань, прийнятих у зв'язку з підписанням Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-