

Свида Т. Режим законності в діяльності виконавчої влади. – Ужгород: УЖДШЕП, 1998. – 20 с.

Режим законності в діяльності виконавчої влади

1. Зміст законності (правозаконності).
2. Система гарантій законності (правозаконності).
3. Президентський контроль за органами виконавчої влади.
4. Контроль органу законодавчої влади за органами виконавчої влади.
5. Загальний адміністративний нагляд.
6. Судовий нагляд за законністю здійснення виконавчої влади.

1. Зміст законності (правозаконності)

Законність – атрибут існування і розвитку демократично організованого суспільства. Вона необхідна для забезпечення свободи і реалізації прав громадян, здійснення демократії, формування і функціонування громадянського суспільства, науково обґрунтованої побудови і раціональної діяльності державного апарату. Вона обов'язкова для всіх елементів державного механізму (державних органів, державних організацій, державних службовців), громадянського суспільства (громадських, релігійних організацій, незалежних газет, неформальних об'єднань тощо) та для всіх громадян. У вітчизняній юридичній науці вона розуміється як неухильне виконання законів і відповідних їм правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями¹.

Як специфічний регулятор суспільних відносин закон, юридична норма повинні відповідати існуючому в державі рівню економіки, організаційної зрілості, культури, морально-етичним нормам. Законодавство повинно бути засобом легалізації права державою в ім'я інтересів суспільства і громадян. Законність – це перш за все наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а потім суворе дотримання їх всіма суб'єктами права.

Для практики державного будівництва, для громадян та юридичної науки дана проблема завжди була дуже важливою.

В юридичній літературі законність розглядається з різних боків: і як принцип державної діяльності, і як метод державного управління суспільством, і як режим системи взаємовідносин населення з державними органами. Всі ці підходи правомірні, хоча і потребують певного уточнення. Найбільш важлива сторона законності розкривається в її визначенні як режиму взаємовідносин громадян і організацій з суб'єктами влади, який сприяє забезпеченню прав та законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню і розвитку громадянського суспільства, успішній діяльності державного механізму.

¹ Див. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. – С.101.

Такий режим необхідний в усіх сферах соціального життя, але особливе значення має в системі взаємовідносин суб'єктів адміністративної влади між собою і з громадянами, недержавними організаціями.

По-перше, суб'єкти виконавчої влади представляють собою численну групу, з ними громадяни, недержавні організації, трудові колективи контактують набагато частіше, ніж з прокуратурою, судами, представницькими органами.

По-друге, суб'єкти державної виконавчої влади здійснюють правозастосування і видають велику кількість нормативних актів, вони наділені великими владними повноваженнями.

По-третє, вони безпосередньо розпоряджаються величезними матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами.

По-четверте, органи виконавчої влади, їх посадові особи вправі застосовувати позасудовий примус, юрисдикційну діяльність, в їх безпосередньому віданні механізм фізичного примусу, захисту (армія, міліція, виправно-трудова установи тощо).

По-п'яте, вони наділені дискреційними повноваженнями, що є одним із способів виконання державними органами покладених на них завдань та повноважень.

Принцип законності в адміністративному праві, вважає французький вчений Г. Бребан, складається з двох взаємопов'язаних обов'язків: діяти відповідно до закону та проявляти ініціативу для забезпечення виконання закону². Виконавча влада зв'язана законом, дотримання нею законів контролюється як законодавчою, так і судовою владою.

Рівень законності в державі перш за все залежить від її стану у виконавчо-розпорядчій діяльності. Якщо він низький, то навіть якщо інші гілки державного механізму бездоганно виконують правові приписи, є підстави вести розмову про кризу режиму законності. Коли наявні факти незаконного затримання громадян працівниками міліції, коли без достатніх законних підстав застосовується зброя, коли квартири розподіляються без дотримання встановлених правил, ліцензування здійснюється лише після дачі хабара і т.д., то навіть найсуворіше дотримання законів при здійсненні правосуддя, в процесі прокурорського нагляду не має суттєвого впливу на загальну картину взаємовідносин держави і громадян, недержавних організацій. Це будуть лише острови законності в морі управлінського свавілля. Юридична правомірність діяльності виконавчої влади – це основа всього режиму законності в країні.

Розглядуваний принцип є загальним для всіх сфер державного будівництва, для всіх організацій та громадян, для всіх галузей права. Безумовно, у виконавчо-розпорядчій діяльності він має ряд особливостей.

На виконавчій владі лежить завдання забезпечити дотримання юридичних норм величезною кількістю суб'єктів права. За невеликими виключеннями, лише вона здійснює профілактичну роботу, припиняє

² Бребан Г. Французское административное право. – М., 1988. – С.171.

правопорушення. Сама вона повинна діяти в рамках закону. Значить, необхідно забезпечити юридично правомірне функціонування великої кількості державних органів, інших державних організацій та їх посадових осіб.

Робота державної адміністрації різноманітна і з точки зору правових форм (правотворчість, правозастосування, юрисдикція), і з точки зору різноманітності галузей та функцій управління. І система гарантій законності тут повинна бути більш різноманітною, а сама діяльність набагато більша за обсягом, ніж в законодавстві, правосудді.

Головна вимога законності щодо виконавчої влади полягає в тому, що закони і підзаконні нормативні акти повинні безумовно виконуватися тими, кому доручено їх застосування, їх захист. Боротьба з свавіллям адміністрації не менш важлива, ніж боротьба зі злочинністю.

Найбільша кількість підзаконних нормативних актів видається виконавчо-розпорядчими органами. Лише вони та органи державної влади вправі здійснювати правотворчість. Один із проявів тривалого панування адміністративно-командної системи – це пониження ролі законів, домінування підзаконних норм, регулювання багатьох важливих суспільних відносин урядовими, відомчими та локальними актами. І в теперішній час, і в майбутньому кількість чинних підзаконних актів буде значною. А отже, буде мати місце і така особливість законності, як підлягання адміністрації нормам, які вона сама прийняла, а також нормам, що містяться в інших підзаконних актах. Як правило, орган, що прийняв юридичну норму, вправі її скасувати, змінити, але він не вправі порушити її шляхом прийняття правозастосовного акта. І тим більше така норма є обов'язковою для нижчестоящих органів та організацій.

Все більше зростає роль міжнародних, державно-правових та адміністративних (між адміністративно-територіальними одиницями, між різними управлінськими ланками тощо) договорів. Забезпечення їх безумовного виконання – це важливе завдання управлінських структур.

Таким чином, важлива особливість законності в управлінні – це необхідність дотримання поряд з законами міжнародних та інших договорів, підзаконних норм, в тому числі і тих, що видані державною адміністрацією. Для виконавчо-розпорядчих органів та їх службовців обов'язковими є й індивідуальні акти вищестоящих ланок виконавчої влади, судів, суддів.

Не можна і неможливо позбавити адміністрацію дискреційних повноважень. У межах закону вона повинна мати можливість вибору оптимальних варіантів. Доцільність діяльності, суспільно корисна мета – це суттєвий компонент законності в управлінні.

Створення правового режиму у взаємовідносинах між суб'єктами адміністративної влади, з одного боку, та громадянами, їх об'єднаннями, організаціями, з другого, передбачає наявність таких основних умов:

- 1) існування розвинутого законодавства та заснованої на ньому системи юридичних норм;

2) сукупності гарантій, що забезпечують суворе і безумовне дотримання юридичних норм всіма учасниками управлінських відносин;

3) чітко діючого в рамках законності механізму примусу.

Розвинута правова основа виконавчо-розпорядчої діяльності перш за все повинна відповідати таким критеріям: панування закону, відповідність юридичних норм праву, повнота і диференційованість системи норм, її стабільність, висока юридична техніка.

Організація і функціонування апарату виконавчої влади повинні бути врегульовані перш за все актами вищої юридичної сили – законами.

Як специфічний регулятор суспільних відносин система юридичних норм повинна відповідати об'єктивним закономірностям суспільного життя, економіко-політичному, культурному рівню країни. Якщо державний апарат виконує правові норми, які є волюнтаристськими, приймає недоцільні, несвоєчасні правові акти, це робить неефективним його діяльність, підриває його авторитет, наносить велику шкоду громадянам, регіонам і державі в цілому.

Іншими словами, Україні потрібна правозаконність. Правозаконність означає, що в суспільстві встановлюється безумовне панування закону і в той же час сам закон – це вже не продукт влади, її насилля та свавілля, а відображення великих ліберальних цінностей, відродженого природного права, перш за все невідчужуваних прав людини.

Повнота юридичного регулювання пов'язана з його диференційованістю. Проявом повноти системи норм є наявність в ній системи пільг для жінок, інвалідів, неповнолітніх, осіб, що працюють на роботах із шкідливими умовами праці тощо.

Чим більш удосконалений юридичний інструментарій, тим більш диференційовано регламентуються окремі сфери суспільного життя. Відсутність такої регламентації, що дозволяє враховувати реальні життєві обставини, призводить до того, що органи влади вимушені на власний розсуд робити виключення для окремих осіб, а це може викликати зловживання владою. Безумовно, що не можна вдаватися і до іншої крайності, коли кількість особливих норм, виключень, пільг перевищує об'єктивно необхідне і перетворює загальне правило в декларацію.

Само собою зрозуміло, що нормативна основа повинна бути внутрішньо узгодженою. Наявність актів рівної чи різної юридичної сили, що суперечать один одному, наносять велику шкоду.

Питання про стабільність норм є особливо актуальним для суб'єктів виконавчої влади. Велика кількість службовців, що не мають юридичної освіти, повинні осмислити вимоги нового закону, нормативного акту, засвоїти, тлумачити, навчитися правильно застосовувати його. В зв'язку з цим виникають проблеми щодо ознайомлення з новими джерелами, навчання працівників, забезпечення необхідною літературою і т.д.

2. Система гарантій законності (правозаконності)

Послідовна реалізація законності передбачає наявність відповідної системи її гарантій. Серед них слід розрізняти загальні умови (передумови) і спеціальні юридичні, організаційно-правові засоби забезпечення режиму законності³.

Серед загальних умов можна розрізняти політичні, економічні, організаційні, ідеологічні. Політичними передумовами законності є режим демократії, гласності. А вони, як показує досвід багатьох країн, будуть реальними лише в умовах існування незалежного від держави громадянського суспільства, політичного плюралізму, свободи друку, розподілу влад.

До економічних передумов можна віднести як досягнутий країною рівень добробуту, наявність у держави необхідних ресурсів, так і фактичну гарантованість прав громадян, організацій, їх економічну свободу, існування ринку товарів, капіталів, праці.

Велике значення для існування правопорядку має правова культура посадових осіб і громадян, правосвідомість, заснована на визнанні абсолютної цінності основних прав людини.

Велике значення має також переконання та вміло організоване заохочення.

На стан законності в управлінні впливають також і організаційні фактори: організаційна структура апарату, кваліфікація службовців, ефективність діяльності системи правової підготовки кадрів, чіткий і раціональний розподіл повноважень та ін. Зменшення рівня секретності, створення відомчих центрів інформації і зв'язків з громадськістю, вдосконалення дозвільної системи, ліквідація апаратних надмірностей та інші організаційні заходи створюють умови для укріплення правопорядку в країні.

Спеціальні юридичні засоби забезпечення законності – це контроль і примус.

В системах соціального управління контроль – це найбільш важливий вид зворотного зв'язку, по каналам якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавчої дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесів.

Зміст контролю складається з:

1) нагляду за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх стану. Форми збирання інформації – це вивчення даних обліку, звітів, перевірки документів на місці, інвентаризації, ревізії, отримання пояснень тощо);

2) аналізу наявної інформації, виявлення тенденцій, причин, розробка прогнозів;

3) прийняття заходів по припиненню порушень законності та дисципліни, шкідливих наслідків, шкоди, нещасних випадків, недоцільних дій та витрат;

³ Теория государства и права/ под ред. С.С.Алексеева. – М., 1985. – С. 411.

- 4) обліку конкретних порушень, виявлення їх причин та умов;
- 5) припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень;
- 6) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності. В одних випадках контролюючі органи вправі вирішувати питання про відповідальність винних, в інших – зобов'язані ставити питання про це перед компетентними органами.

У залежності від обсягу контролю розрізняють власне контроль, в процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності, та нагляд, який обмежується лише перевіркою законності.

Контроль за апаратом виконавчої влади здійснюється Президентом, Верховною Радою України, судами, прокуратурою, профспілковими та іншими громадськими формуваннями. В самому апараті існують різні організаційно-правові форми контролю, серед яких слід розрізняти здійснення відповідних повноважень суб'єктами лінійної влади (органи загальної компетенції по відношенню до підвідомчих їм органів і внутрішньовідомчий контроль) і суб'єктами функціональної влади (фінансовий контроль та інші види надвідомчого контролю).

На сьогоднішній день склалися такі види нагляду за виконавчо-розпорядчою діяльністю: прокурорський, судовий, адміністративний, в певній мірі на неї поширюється і конституційний нагляд. Посилення судової влади, правосуддя перш за все повинно здійснюватися шляхом поширення судового контролю за законністю управлінських дій, подальшого розвитку адміністративної юстиції.

За часом здійснення розрізняють контроль попередній (наприклад, при ліцензуванні), поточний (в процесі діяльності) і наступний.

3. Президентський контроль за органами виконавчої влади

Президент України відповідно до Конституції України має великі повноваження по здійсненню контролю за виконавчими органами. Відповідні права надані йому як главі держави, «гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина»⁴. Така можливість нерозривно пов'язана з його правом приймати рішення про призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припинення його повноважень та прийняття рішення про його відставку, призначення персонального складу Кабінету Міністрів України (ст.114), відставку Уряду, утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст.106) та іншими повноваженнями.

Контроль за діяльністю виконавчої влади в країні Президент України здійснює безпосередньо, але головним чином через свою Адміністрацію. Він реалізує контрольні повноваження при підготовці питань про відставку

⁴ Конституція України. – К.: Право, 1996. – С. 35.

Уряду, звільнення з посади окремих міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, призначених ним воєначальників, дипломатичних представників в іноземних державах, голів місцевих державних адміністрацій та інших посадових осіб.

На Адміністрацію Президента України покладено забезпечення контролю Президента за діяльністю органів виконавчої влади. Багато структурних підрозділів Адміністрації вправі контролювати певні напрямки роботи публічної адміністрації.

Ще однією формою президентського контролю за виконавчою владою є діяльність голів місцевих державних адміністрацій, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим. Вони зобов'язані надавати Президенту аналітичну та іншу інформацію про економічні, соціальні та політичні процеси на відповідній території, вносити свої пропозиції.

Вони вправі:

- * вносити у відповідні органи державної влади подання про порушення Конституції, указів і розпоряджень Президента, постанов Уряду;
- * вносити пропозиції про призначення та звільнення з посади керівників органів виконавчої влади на відповідній території;
- * запитувати і отримувати від державних органів, підприємств, установ, організацій необхідні відомості, документи та матеріали;
- * приймати участь в роботі органів виконавчої влади;
- * здійснювати за дорученням Президента інші повноваження.

Таким чином, можна виділити певні особливості президентського контролю:

- 1) охоплює всі сфери діяльності виконавчої влади;
- 2) полягає в перевірці виконання положень Конституції України, законів, актів Президента та Уряду України;
- 3) здійснюється структурними підрозділами і посадовими особами, що відносяться до системи Адміністрації Президента;
- 4) його результати можуть бути використані Президентом України для прийняття заходів впливу, передбачених Конституцією України, притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, заохочення за досягнення;
- 5) суб'єкти, що здійснюють контроль, вправі довести до відома Президента України про виявлені недоліки, а самі можуть вносити пропозиції, складати приписи. Вони не можуть вмішуватися в діяльність організацій, що перевіряються, застосовувати будь-які заходи примусу, карати винних. Вони забезпечують Президента необхідною інформацією.

4. Контроль органу законодавчої влади за органами виконавчої влади

Контрольні повноваження законодавчого органу – Верховної Ради України – закріплені у Конституції України.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст.113 та п.15 ст.85 Конституції України підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України. Верховна Рада України дає згоду Президенту України на призначення Прем'єр-міністра України. Негативно оцінюючи діяльність Уряду, ВРУ вправі прийняти резолюцію недовіри (ст.115). Однак необхідно пам'ятати, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст.87). Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та внесення змін до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання; розглядає й приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначає чи обирає на посади, надає згоду на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією України (ст.85).

Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати, на яку Законом покладено такі завдання:

- * здійснення контролю за своєчасним виконанням прибуткових та видаткових статей Державного бюджету та бюджетів позабюджетних фондів за обсягами, структурою та цільовим призначенням;

- * визначення ефективності та доцільності розходів державних коштів і використання державної власності;

- * оцінка обґрунтованості прибуткових та видаткових статей проекту Державного бюджету;

- * фінансова експертиза проектів законів та інших нормативно-правових актів, що передбачають розходи, які будуть покриватися за рахунок коштів Державного бюджету, або таких, що впливають на формування і виконання Державного бюджету;

- * аналіз виявлених відхилень від встановлених показників Державного бюджету та підготовка пропозицій, спрямованих на їх усунення, а також на вдосконалення бюджетного процесу в цілому;

- * контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету в Національному банку України, уповноважених банках та інших фінансово-кредитних установах України;

- * регулярна підготовка та надання Верховній Раді України інформації про хід виконання Державного бюджету та результати проведених контрольних заходів та ін.⁵

Верховна Рада України впливає також на фінансову діяльність, призначаючи на посаду та звільняючи з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України та формуючи разом із Президентом України на паритетних началах Раду Національного банку України.

⁵ Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. // Відомості ВВР. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

Ще одна форма парламентського контролю за виконавчою владою – це діяльність призначуваного Верховною Радою України Уповноваженого з прав людини, який перевіряє реалізацію конституційних норм про права і свободи людини і громадянина (ст.101). Відповідно до ст.22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁶ «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, зазначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством».

Ще одною ефективною формою парламентського контролю є депутатський запит⁷. Депутатський запит – це вимога народного депутата України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до підконтрольних і підзвітних їй органів та посадових осіб, дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатський запит вноситься депутатом або головою на сесії Верховної Ради до Президента України, Голови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників органів, призначених Верховною Радою України, щодо фактів порушень або невиконання Конституції України, законів, постанов та інших актів, прийнятих вищими органами влади та управління України, а також з питань, що мають загальнодержавний характер, або якщо депутат не задоволений відповіддю на своє звернення і якщо, на його думку, посадова особа ухиляється від вирішення порушеного у зверненні питання. Запит до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України направляється за умови, що не менш як одна третина народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України попередньо підтримала таке рішення. Орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати офіційну письмову відповідь не пізніше як у 10-денний термін або в інший термін, встановлений Верховною Радою України. Відповідь на запит, якщо на цьому наполягає депутат, оголошується

⁶ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. // ВВР. – 1998. – 20. – Ст. 99.

⁷ Закон України «Про статус народного депутата України» 17 листопада 1992 р. // ВВР. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

головуючим на засіданні Верховної Ради. Може бути проведено і обговорення відповіді. За результатами розгляду депутатського запиту Верховна Рада приймає відповідну постанову.

Депутатський запит, відповідь на нього, постанова Верховної Ради, прийнята за результатами розгляду запиту, повинні бути опубліковані у «Відомостях Верховної Ради України» та газеті «Голос України».

Народні депутати крім цього вправі звертатися з питаннями до будь-якого члена Уряду. Відповіді на питання народні депутати отримують під час днів Уряду, які регулярно проводяться у Верховній Раді України.

5. Загальний адміністративний нагляд

Важливу роль в досягненні цілей, поставлених перед суб'єктами виконавчої влади, відіграє контроль за дотриманням правових норм, тобто нагляд.

Контроль – це атрибут управління, одна з найважливіших його функцій. Він включає в себе спостереження за законністю і доцільністю діяльності, оцінку її з позицій правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних. Однак в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, захисту їх від надмірної опіки державних органів відповідними правовими актами контрольні повноваження суб'єктів влади обмежують, надаючи їм можливість здійснювати лише нагляд.

В умовах обмеження втручання держави в діяльність організацій, в життя громадян, переходу до правової держави роль нагляду буде зростати.

Можна виділити такі особливості адміністративного нагляду:

- * адміністративний нагляд здійснюється спеціальними відомствами, відомчими службами, органами, для яких ця функція є найважливішою чи навіть головною;

- * його суб'єкти наділені функціональною владою, широкими надвідомчими повноваженнями, їх діяльність – це різновид міжгалузевого управління;

- * його суб'єктами можуть бути як державні, так і громадські, релігійні та інші недержавні організації, а також громадяни;

- * адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, багато з яких відносяться до техніко-юридичних;

- * здійснюється він систематично і, як правило, за ініціативою владних суб'єктів;

- * він, як правило, пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд – це надвідомчий контроль виконавчої влади за дотриманням колективними і індивідуальними суб'єктами правових норм. З одного боку, це частина управлінського контролю, особливий вид

виконавчо-розпорядчої діяльності. Якщо ж підійти до нього з позицій забезпечення законності, то це один із засобів охорони такого режиму, різновид державного нагляду, що включає в себе ще й прокурорський, судовий, конституційний.

Існує багато державних структур, що здійснюють адміністративний нагляд. В багатьох відомствах є спеціалізовані наглядові служби, більшість з яких називаються державними інспекціями. В їх числі державна ветеринарна, автомобільна, торгова, мисливська інспекції, управління державного енергетичного нагляду тощо.

Головними завданнями адміністративного нагляду є:

- 1) безпека громадян, суспільства, держави;
- 2) відповідна якість продукції, послуг.

А для цього необхідна охорона певних суспільних відносин та матеріальних цінностей. І не лише від правопорушень, а й від об'єктивно протиправних дій та стихійних явищ. Перш за все суб'єкти наглядової діяльності зобов'язані турбуватися про те, щоб не допустити, передбачити шкідливі наслідки, виявити обставини, які можуть бути їх причиною, та прийняти необхідні заходи для усунення виявлених відхилень. Лише після цього необхідно виявляти винних та вирішувати питання про їх відповідальність. Іншими словами, на першому місці – прогноз, попередження, припинення, щоб не допустити нанесення шкоди тепер, а на другому плані – застосування каральних санкцій для загальної та спеціальної превенції правопорушень в майбутньому.

Відомий вчений Д.М. Бахрах вважає, що зміст адміністративного нагляду як різновиду міжгалузевого управління, спрямованого на забезпечення законності, можна розкрити, назвавши основні напрямки цієї діяльності.

1. Правотворчість, участь у визначенні правового режиму піднаглядних об'єктів. В одних випадках центри наглядових структур самі затверджують спеціальні правила (санітарні, ветеринарні, технічного огляду, обліку пригод тощо); в других – затверджують їх спільно з органами адміністрації; в третіх – норми приймаються після узгодження з ними; в четвертих – вони готують проекти відповідних актів.

2. Організаційно-масова і матеріально-технічна діяльність. Суб'єкти адміністративного нагляду використовують різноманітні форми неправової управлінської діяльності для досягнення поставлених перед ними цілей. Вони активно здійснюють пропаганду спеціальних знань (правил безпеки руху, пожежної безпеки тощо), координацію та методичне керівництво відповідною діяльністю піднаглядних суб'єктів, обліково-аналітичну роботу. Деякі державні інспекції займаються і невластивими будь-якій управлінській діяльності технічними, господарськими та іншими справами. Наприклад, центри санітарно-епідеміологічного контролю проводять аналізи крові, ДАІ надає допомогу особам, що постраждали у ДТП.

3. Нагляд за відповідними відносинами, діями, станом навколишнього середовища та матеріальних цінностей. Основною формою наглядної діяльності є безпосереднє здійснення контролю. А він передбачає збирання та аналіз інформації про піднаглядні об'єкти. Для цього суб'єкти нагляду наділяються повноваженнями вимагати пред'явлення довідок, звітів та інших документів, брати пояснення у посадових осіб та громадян, проводити перевірки, огляди, обстеження на місцях, відправляти матеріали спеціалістам, вимагати проведення експертиз, обстежень, інвентаризацій, приймати участь у роботі комісій по розслідуванню нещасних випадків.

Як правило, наглядна діяльність включає в себе попередній, поточний і наступний контроль. Попередній контроль здійснюється при реєстрації, видачі дозволів (прав на керування транспортними засобами, проведення підричних робіт, придбання і зберігання вогнепальної зброї, наркотичних засобів тощо), видачі висновків щодо проектів будівництва будинків та споруд, документації, що регламентує виробництво машин, продуктів харчування, державних випробувань засобів вимірювання, атестації працівників і т.д.

4. Застосування різноманітних попереджувальних заходів. Це обов'язкові щеплення, карантини, заборона проїзду по дорогах, закриття кордону, вилучення та знищення предметів та продуктів, що створюють небезпеку для здоров'я населення, громадської безпеки.

5. Здійснення юрисдикційної діяльності, застосування примусових заходів. Суб'єкти адміністративного нагляду припиняють протиправні дії, виявляють їх причини, встановлюють винних, застосовують адміністративні санкції, ставлять перед компетентними органами питання про притягнення винних до адміністративної, дисциплінарної або кримінальної відповідальності. Юрисдикційна діяльність включає в себе збирання доказів для виявлення обставин і винності, оцінку отриманої інформації, прийняття адміністративних актів, дізнання.

В ході наглядної діяльності заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до індивідуальних (громадян, посадових осіб), так і до колективних суб'єктів адміністративного права.

З метою припинення протиправної діяльності, запобігання шкідливих наслідків застосовуються заходи психічного та фізичного примусу: приписи про усунення у визначений строк виявлених порушень, припинення діяльності, доставлення, відсторонення від роботи тощо.

Більшість суб'єктів адміністративного нагляду вправі давати обов'язкові приписи, в яких міститься перелік недоліків, термін їх усунення та застереження про наслідки невиконання вимог.

Припинення робіт здійснюється в різних формах: припинення всієї діяльності підприємства або його частини, заборона окремих видів робіт, експлуатації окремих машин і механізмів, реалізації, відключення від газових магістралей, електричних та теплових мереж тощо. Будинки, механізми

можуть бути опечатані, відключені, з автотранспортних засобів можуть бути зняті номерні знаки і т.д.

Перелік органів, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і притягувати винних до адміністративної відповідальності, встановлюється законом. У розділі 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) зазначені суб'єкти адміністративного нагляду, які вправі накладати на громадян адміністративні стягнення, тобто застосовувати каральні адміністративні санкції. Але частіше всього це роблять одноособово керівники органів (служб, інспекцій), державні інспектори та інші уповноважені особи.

37 статей КпАП визначають підвідомчість різних наглядних структур, встановлюють, які категорії справ розглядають органи пожежного, санітарного, ветеринарного, пробірної нагляду, органи охорони водних ресурсів, лісового господарства, митні органи та інші суб'єкти адміністративної юрисдикції. Вони вправі застосовувати до громадян і посадових осіб такі стягнення, як попередження, штраф, а деякі з них, крім цього, можуть позбавити винних спеціальних прав, застосовувати конфіскацію предметів, що стали знаряддям або об'єктом вчинення адміністративного правопорушення⁸. В тих випадках, коли вони не уповноважені застосовувати адміністративні санкції, вони, відкривши справу, направляють її до суду, в адміністративні комісії чи інші уповноважені органи.

В провадженні у справах про адміністративні правопорушення всі органи керуються положеннями, встановленими КпАП. Багато центральних органів наглядних систем видали відомчі інструкції, положення, постанови, які деталізують, уточнюють норми Кодексу. Щоб розкрити повноваження суб'єктів адміністративного нагляду, пов'язані з застосуванням адміністративних санкцій до організацій, необхідно звернутися до поточного законодавства і багатьох інших некодифікованих правових актів.

Так, на організації може бути накладений штраф за приховування чи заниження прибутку. У організації може бути анульована ліцензія на право ведення дозволеної діяльності у випадку порушення умов її дії. А такий примусовий захід є не що інше, як різновид позбавлення прав.

За ініціативою органів адміністративного нагляду вирішуються питання про застосування такої адміністративної санкції, як ліквідація (припинення діяльності) організацій.

Для конкретизації теоретичних положень доцільно проілюструвати їх відповідними правовими нормами.

В Законі України «Про відповідальність підприємств, установ, організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину»⁹ встановлено, що підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, діяльність яких пов'язана з вирощуванням та заготівлею тварин,

⁸ Див. Митний кодекс України.

⁹ Закон України «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину» від 5 грудня 1996 р.

виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням і реалізацією тварин, продуктів та сировини рослинного і тваринного походження, з виробництвом та реалізацією засобів захисту тварин, здійсненням лабораторної діагностики та наданням ветеринарних послуг, несуть відповідальність у вигляді штрафу за:

- * порушення ветеринарних норм і правил, зоогігієнічних нормативів;

- * порушення правил щодо карантину тварин або інших карантинних обмежень;

- * переміщення через державний кордон без обов'язкового проведення ветеринарно-санітарної експертизи підконтрольних ветеринарному нагляду вантажів;

- * реалізацію ввезених на територію України продуктів та сировини тваринного походження, кормів для тварин, які не пройшли в Україні ветеринарно-санітарної експертизи;

- * реалізацію на території України засобів захисту тварин, засобів ветеринарної медицини, не зареєстрованих в Україні;

- * ухилення від пред'явлення або непред'явлення тварин для проведення ветеринарного огляду, обов'язкових заходів (дослідження, щеплення, обробки) щодо профілактики хвороб тварин, а також незабезпечення надійної фіксації тварин для їх проведення тощо.

Справи про правопорушення, передбачені цим Законом, розглядають Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства сільського господарства і продовольства України, управління державної ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст. Накладати штрафи від їх імені мають право головні державні інспектори ветеринарної медицини, їх заступники, державні інспектори ветеринарної медицини.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я встановлено, що держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармокопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

Вищий нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я здійснюють Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори.

Державний контроль за діяльністю об'єднань громадян здійснюється державними органами.

Органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту. Представники цих органів мають право бути присутніми на заходах, що проводяться об'єднаннями громадян, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення.

Нагляд за виконанням та додержанням законності об'єднаннями громадян здійснюють органи прокуратури.

Закон України «Про об'єднання громадян»¹⁰ встановив, що за порушення законодавства до об'єднання громадян можуть бути застосовані такі стягнення:

1) попередження, що застосовується відповідним легалізуючим органом;

2) штраф, що накладається в судовому порядку в разі грубого або систематичного вчинення правопорушень за поданням легалізуючого органу або прокурора;

3) тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності в судовому порядку за поданням легалізуючого органу або прокурора з метою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян;

4) тимчасова заборона (зупинення) діяльності (див. п.3);

5) примусовий розпуск (ліквідація), що відбувається за рішенням суду.

6. Судовий нагляд за законністю здійснення адміністративної влади

Питання про необхідність та переваги судового контролю за державною адміністрацією – один із найважливіших в адміністративному праві. Його суттєвий аспект – це право громадян на судову скаргу. Але адміністративна юстиція – це лише один з каналів судового нагляду за виконавчою владою. Існують і інші його форми:

а) розгляд скарг організацій;

б) розгляд вимог і протестів органів державної влади про визнання незаконними адміністративних актів;

в) перевірка судами (суддями) при розгляді кримінальних, адміністративних справ, законності адміністративних актів, що мають значення для вирішення справ;

г) перевірка судами при розгляді кримінальних справ якості попереднього розслідування;

д) розгляд справ про злочини суб'єктів виконавчої влади.

З точки зору порядку звернення до суду можна розрізнити:

1) виключно судовий (питання про законність вирішується лише судом);

2) альтернативний (з скаргою, протестом, вимогою можна звернутися у вищестоящий державний орган або в суд);

3) послідовний або (спочатку зацікавлений суб'єкт вправі звернутися в вищестоящий виконавчий орган, іноді навіть до центрального, а при незгоді з його рішенням вправі звернутися в суд).

¹⁰ Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.

Судовий нагляд за виконавчою владою може здійснюватися за скаргами (позовами) громадян і організацій, на вимогу державних органів, за протестами прокурорів, а також за ініціативою самих судів.

Відповідно до проекту Закону «Про судоустрій України» в Україні буде створено систему адміністративних судів, які повинні розпочати свою діяльність через три роки після набуття чинності Законом.

Література:

1. Конституція України. – К., 1996.
2. Кодекс про адміністративні правопорушення. – К., 1997.
3. Митний кодекс України. – К., 1997.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. – К., 1992.
5. Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 1997.
6. Закон України «Про об'єднання громадян від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – N 34. – Ст. 504.
7. Закон України «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину» від 5 грудня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – N 7. – Ст.58.
8. Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 3. – Ст. 17.
9. Закон України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – N 43. – Ст.212.
10. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 20. – Ст.99.
11. Законодавство України про адміністративну відповідальність. – К.: Юрінком, 1997.
12. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: БЕК, 1996.
13. Коваль Л. Адміністративне право України. – К., 1996.
14. Овсянко Д.М. Административное право. – М.: Юристь, 1996.
15. Юридичний словник-довідник / за ред.. Ю.С.Шемшученка. – К.: Femina, 1996.
16. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. – М.: Спарк, 1996.
17. Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. А.П.Коренева. Часть общая. – М., 1996.