



ЦЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Виталий МУРЗА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент
Мариупольского государственного экономико-гуманитарного университета

Summary

Organizational grounds of guaranteeing realization of supervisory function of the state are defined in the article on the basis of observing scientific approaches to the correlation of notions «control» and «supervision» and basing on the study of public agencies system, which realize the supervisory function of the state, and their powers. Their aim is formulated.

Thus, the author concludes that the purpose of organizational support of epy state supervision is identification of the actual state of the inspected object by supervisory authorities, the system of which is defined by the legislation of Ukraine and the objectives are: providing the conduction of supervisory activities and their direct realization in a fixed sequence, called the procedures of supervision.

Key words: supervision, state, supervisory function of the state, organizational principles.

Аннотация

В статье на основании научных подходов к соотношению понятий «контроль» и «надзор», а также изучения системы государственных органов, осуществляющих надзорную функцию государства, и их полномочий определены организационные основы обеспечения реализации надзорной функции государства, сформулирована их цель.

Автор делает вывод, что целью организационного обеспечения государственного надзора является выявление фактического состояния проверяемого объекта надзорными органами, система которых определяется в законодательстве Украины, а задачами – обеспечение подготовки проведения надзорных мероприятий и непосредственной их реализации в установленной последовательности, получившее название процедур надзора.

Ключевые слова: надзор, государство, надзорная функция государства, организационные принципы.

Постановка проблемы. Надзорная функция государства была предметом научных исследований многих ученых. Среди них стоит отметить работы А. Величко [1], В. Ключкова [2], С. Косяка [3; 4] и многих других. К этой проблематике неоднократно обращались и мы [5]. Однако необходимо обратить внимание, что вопрос организационных основ обеспечения реализации надзорной функции государства исследован недостаточно.

Цель и задача исследования. В статье автор стремится уточнить основные принципы обеспечения реализации надзорной функции государства, на этой основе определить их основную цель.

Изложение основного материала. Конституция Украины в ст. 1 устанавливает следующее: «Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством» [6]. Для надлежащего обеспечения задекларированных в Конституции Украины положений на государство возлагается обязанность обеспечения прав и свобод человека. Обеспечение прав и свобод человека включает четыре направления государственной деятельности по созданию условий для реализации прав и свобод человека: 1) содействие самостоятельной реализации прав и свобод гражданами (путем положительного влияния на форми-

рование общесоциальных гарантий); 2) охрана прав и свобод человека (путем принятия мероприятий, в частности юридических, для предупреждения, профилактики нарушений прав и свобод); 3) защита прав и свобод человека (восстановление нарушенного правомерного состояния, привлечение нарушителей к юридической ответственности); 4) надзор за соблюдением законов и других нормативно-правовых актов. Для выполнения последнего задания в Украине образован ряд государственных органов, каждый из которых в пределах полномочий отвечает за отдельное направление из нескольких сфер деятельности государства, что обуславливает наличие достаточно широкого спектра надзорной деятельности в государстве. Ведь «государственный надзор – это правоохранительная деятельность специально уполномоченных на то органов государства по выявлению правонарушений, принятию актов, обязывающих устранить эти нарушения, а также по применению санкций. Государственный надзор направлен на проверку работы органов и лиц с точки зрения соответствия закону и иным нормативным актам, на издание правоохранительных актов индивидуального значения» [7].

Так, в научной литературе мы можем найти следующее определение

этого явления: «надзор – это одна из форм внешнего (надведомственного) контроля за законностью в организационно не подчиненных объектах» [8]. Таким образом, под наблюдением мы можем понимать отдельную форму контроля, определенный процесс осуществления проверки.

Наряду с наблюдением в науке постоянно присутствует и контроль. Контроль принято рассматривать в широком и узком значениях. В широком смысле контроль – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение общественного порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле контроль – это проверка выполнения решений вышестоящих организаций, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнение плановых мероприятий (заданий), соблюдение трудовой дисциплины, правовых норм. Такой контроль присущ управленческому циклу и рассматривается как отдельная функция управления [1, с. 102]. Во время его осуществления проверяется не только систематичность выполнения нормативно-правовых актов и принятие решений, но также учитывается



особенность контроля как функции государственного управления. Контролирующим органам предоставляется право вмешательства в оперативную деятельность подконтрольных объектов в форме издания обязательных для исполнения указаний. Зато задачей надзора является только выявление и предупреждение правонарушений, соответствия деятельности подконтрольных объектов четко установленным правилам. Органы, осуществляющие надзор, не имеют права вмешиваться в оперативную деятельность или изменять акты органов государственного управления. Итак, наблюдение по сравнению с контролем является более узким видом деятельности [5]. В отличие от контроля, надзор представляет собой деятельность государственных органов, что состоит лишь в осуществлении поверхностного надзора за соблюдением норм законодательства без права вмешательства в деятельность органов, которые проверяются.

Управление в государстве осуществляется с помощью различных экономических, правовых, административных и других инструментов, в том числе с помощью контрольно-надзорной деятельности. Поэтому необходим сущностный анализ контрольно-надзорной функции государственной власти как общественного феномена, тем более что «задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления» [1, с. 100]. Продолжая рассматривать этот вопрос, можем отметить, что контроль и надзор – это основные способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Одновременно они являются важнейшими функциями государства. Без организации и осуществления контроля и надзора невозможна эффективная работа государственного аппарата, других государственных и негосударственных структур. Любое решение, любое действие в сфере государственного управления заканчивается контролем их выполнения, иначе они не могут иметь смысла. Контроль и надзор являются факторами, которые дисциплинируют поведение служащих государственного аппарата и граждан как в сфере государственного управления, так и в обществе вообще. Контроль и надзор – важные факторы совершен-

ствования государственного управления в Украине, обновление которого невозможно без соответствующих мероприятий по отслеживанию процесса в ходе реформ [9]. Итак, надзорная функция государства занимает ведущее место среди основных функций государства, ее цель – совершенствование государственного управления.

Контрольно-надзорную деятельность необходимо охарактеризовать как неотъемлемую функцию государственного аппарата, которая осуществляется в основном государственными органами, обладающими соответствующей компетенцией. Эта функция по общему правилу осуществляется в пределах компетенции и процессуальном порядке, установленном законом или иным нормативным правовым актом. Она должна быть законной и объективной; осуществляться с привлечением к контрольно-надзорной деятельности заинтересованных субъектов – физических и юридических лиц, формы и порядок участия которых в подобной деятельности определяются соответствующим отраслевым законодательством. Контроль и надзор должны быть гласными, кроме случаев, требующих сохранения тайны, которая охраняется законом. Результаты контрольно-надзорной деятельности должны быть соответствующим образом оформлены и, если не содержат материалов, составляющих секретную информацию, обнародованы.

Контрольно-надзорную деятельность можно представить в виде системы, которая включает в себя следующие блоки: цели контроля; принципы контроля; методы контроля; процесс контроля [1, с. 102].

Сущность контрольно-надзорной функции проявляется при анализе принципов, на которых она основана. Это и общие принципы функционирования государственного аппарата: народовластие, разделение властей, федерализм, гуманность, законность, профессионализм, и специальные, например, независимость контрольных органов, учет в контрольной деятельности разделения властей, приоритет предварительного контроля, приоритет финансового контроля, адекватная законотворческая деятельность, информационное, научное и кадровое обеспечение контроля, деполитизация, гласность, узкая специализация, колле-

гиальность, наличие достаточных сил и средств для выполнения поставленных задач, ответственность, множественность контрольных органов и многие другие [1, с. 103]. Эти принципы разносторонне характеризуют эту функцию государства, устанавливают основные направления ее внедрения.

Наряду с принципами, по нашему мнению, следует уделить внимание и методам деятельности. Так, можно констатировать, что кроме общих методов, которые присущи всем государственным органам, контрольно-надзорная функция имеет свои специфические, присущие только ей методы. Например, среди них можно выделить следующие методы: методы ревизии, проверки, рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности; заслушивание докладов, информации должностных лиц; методы наблюдения, обследования, анализа, инвентаризации, сертификации, аттестации, лицензирования, регистрации и др. Несмотря на все разнообразие методов контроля и надзора, в целом они могут быть разделены на два направления: методы принуждения и убеждения, которые являются общими для контрольно-надзорной деятельности.

Нельзя понимать контрольно-надзорную деятельность исключительно как совокупность действий, находящихся в проверке и сравнении предположенных ситуаций с фактическими ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы.

Контрольно-надзорную функцию нельзя рассматривать исключительно как репрессивную деятельность. Контроль должен нести информационную нагрузку [1, с. 103]. Согласно этому отличительным признаком надзора является то, что данное средство обеспечения законности, во-первых, распространяется на прямо не подчиненные органы, во-вторых, не предусматривает вмешательства в деятельность поднадзорного, в-третьих, выражается в основном только в нарушении вопроса об устранении выявленных нарушений [10]. Цель этих элементов – обеспечение полноценного функционирования надзорной функции государства.

Выяснив общетеоретические подходы к надзорной функции государ-



ства, следует уделить внимание системе органов, осуществляющих функции государственного надзора. Системный анализ законов и подзаконных актов Украины, юридической литературы позволяет сделать вывод, что кроме органов государственного контроля функционируют специальные органы государственного надзора. Установлено, что государственный надзор мало чем отличается от контроля, осуществляемого другими органами государственной власти [2, с. 204]. В научной литературе мы можем найти различные подходы к определению перечня органов, осуществляющих государственный надзор. Так, А. Величко предлагает перечень, в который входят президент, парламент, суды, прокуратура, Счетная палата, центральный банк [1, с. 104]. Нельзя не согласиться с В. Гарашук в том, что надзорная функция осуществляется только прокуратурой, надзор которой согласно ст. 121 Конституции Украины [6] направлен на надзор за соблюдением законов при соответствующей правоохранительной деятельности. Специфическое назначение надзора по обеспечению законности требует его применения и в других сферах общественных отношений, что вполне допускается выделенными нами признаками государственного надзора. При этом А. Ярмыш даже предлагает отнести к числу наблюдательных органов Конституционный Суд Украины, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, Счетную палату, Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания. Мы же считаем, что более наглядным примером реализации надзорной функции вне системы прокурорского надзора является деятельность Представительства Президента Украины в Автономной Республике Крым [10]. Таким образом, система органов, осуществляющих государственный надзор в Украине, является достаточно широкой и охватывает все сферы общественной жизни.

Учитывая научные взгляды и законодательную практику, под государственным надзором предлагается понимать специфическую форму государственной деятельности, осуществляемую специально уполномоченными субъектами над неподчиненными им поднадзорными объектами, без

прямого вмешательства в их деятельность, а также с целью проверки деятельности таких объектов на предмет соответствия принципу законности, для предупреждения и выявления нарушений действующего законодательства в их деятельности, обеспечения их устранения. Система государственного надзора выступает основной формой и выражением надзорной функции государства.

Ключевым в понимании сущности государственного надзора как содержательного выражения надзорной функции государства является вопрос задач, на достижение которых он непосредственно и направляется. Например, Р. Трагнюк отмечает, что в задачи надзорной деятельности входит охрана прав и законных интересов граждан, поскольку это относится не только к наблюдательной, но и к правоохранительной функции государства. Подчеркнем, что в целом основная цель государственного надзора состоит в обеспечении верховенства права и законности в соответствующих сферах общественных отношений. В качестве объекта государственного надзора могут выступать любые общественные отношения, которые формируются в сфере государственного управления и в отношении которых наиболее целесообразным и оправданным является применение именно наблюдательной формы обеспечения законности.

Специфическим является и субъект надзорной деятельности. В первую очередь речь идет о специальном уполномочивании правом отдельных государственных органов осуществлять надзорную функцию, отсутствие подчинения между этим субъектом и наблюдаемым органом, а также наличие компетенции по проверке объекта наблюдения, возможность постановки вопроса об устранении выявленных нарушений. Исходя из понимания надзорной функции как самостоятельного направления государственной деятельности, мы видим возможным выделение ряда правовых и организационных форм государственного надзора: правоительство, правоприменение, организационная деятельность, а также определенные материально-технические операции [5].

Для выяснения особенностей организационной деятельности надзорной

функции государства обратимся к Закону Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», в котором определены:

1) организационные основы издания приказа о начале надзора. В частности, для осуществления планового или внепланового мероприятия орган государственного надзора издает приказ, который должен содержать наименование субъекта хозяйствования, в отношении которого будет осуществляться мероприятие, и предмет проверки. На основании приказа оформляется удостоверение (направление) на проведение мероприятия, которое подписывается руководителем или заместителем руководителя органа государственного надзора (с указанием фамилии, имени и отчества), удостоверяется печатью;

2) организационные основы начала мероприятия надзора. Перед началом осуществления мероприятия должностные лица органа государственного надзора обязаны предъявить руководителю субъекта хозяйствования или уполномоченному им лицу удостоверение (направление) и служебное удостоверение, удостоверяющее должностное лицо органа государственного надзора, и предоставить субъекту хозяйствования копию удостоверения (направления);

3) организационные принципы оформления результатов проверки. По результатам осуществления планового или внепланового надзорного мероприятия должностное лицо, в случае выявления нарушений требований законодательства, составляет акт, который должен содержать следующие сведения: дату составления акта, тип мероприятия (плановый или внеплановый), вид мероприятия (проверка, ревизия, обследование, осмотр, т. д.) предмет государственного надзора, наименование органа государственного надзора, а также должность, фамилия, имя и отчество должностного лица, осуществившего мероприятие, наименование юридического лица или фамилия, имя и отчество физического лица-предпринимателя, в отношении деятельности которых осуществлялось мероприятие. Должностное лицо органа государственного надзора отмечает в акте



состояние выполнения требований законодательства субъектом хозяйствования, а в случае невыполнения – детальное описание обнаруженного нарушения со ссылкой на соответствующее требование законодательства;

4) организационные основы устранения недостатков, выявленные во время надзора. На основании акта, составленного по результатам осуществления планового мероприятия, в ходе которого выявлены нарушения требований законодательства, в течение пяти рабочих дней со дня завершения мероприятия составляется предписание, распоряжение или другой распорядительный документ об устранении нарушений, выявленных при осуществлении мероприятия. Предписание – обязательное для выполнения в определенные сроки письменное требование должностного лица органа государственного надзора к субъекту хозяйственной деятельности по устранению нарушений требований законодательства. Предписание не предусматривает применения санкций относительно субъекта хозяйствования. Предписание выдается и подписывается должностным лицом органа государственного надзора, который осуществляет проверку. Распорядительный документ органа государственного надзора по устранению нарушений, выявленных при осуществлении мероприятия, должен содержать следующие сведения: дату составления, тип мероприятия (плановый или внеплановый), вид мероприятия (проверка, ревизия, обследование, осмотр и т. д.), срок устранения нарушений, наименование органа государственного надзора, а также должность, фамилию, имя и отчество должностного лица, который осуществил мероприятие, наименование и местонахождение предприятия, а также фамилию, имя и отчество его руководителя или уполномоченного им лица или фамилию, имя и отчество физического лица-предпринимателя, в отношении деятельности которого осуществлялось мероприятие, фамилию, имя и отчество других лиц, принимавших участие в осуществлении мероприятия [11].

Выводы. Так, организационные основы осуществления государственного надзора закреплены в норматив-

но-правовых актах общей направленности, они должны установить общие процедуры как непосредственной подготовки, так и реализации надзорных мероприятий в государстве. К таким мерам относятся: разработка плана государственного надзора на следующий год и доведение его до органов, которые проверяются; разработка программы, по которой будет осуществлен надзор; издание приказа о проведении надзора, в котором указываются: состав комиссии и срок его проведения, а также удостоверение на период осуществления надзорного мероприятия, формирование состава комиссии из представителей органов управления образованием, органов местного самоуправления, учебных заведений, предприятий, организаций и учреждений, которые имеют соответствующее образование и практический опыт, назначение председателя комиссии, которым может быть работник органа государственного надзора, который несет персональную ответственность за результат деятельности комиссии, установление срока проведения государственного надзора, финансовое и материально-техническое обеспечение проведения надзорных мероприятий.

Целью организационного обеспечения государственного надзора является выявление фактического состояния проверяемого объекта надзорными органами, система которых определяется в законодательстве Украины, а задачами заключается в обеспечении подготовки проведения надзорных мероприятий и непосредственной их реализации в установленной последовательности, получившее название процедур надзора.

Список использованной литературы:

1. Величко А.Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы / А.Ю. Величко // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 100–104.
2. Клочков В. Система органов державного нагляду та контролю (порядок створення та розмежування повноважень) / В. Клочков // Право України – 2010 – № 2. – С. 204–207.
3. Косяк С.В. Коллизии, возникаю-

щие в процессе реализации органами милиции контрольно-надзорной функции в сфере предпринимательства / С.В. Косяк // Современное право. – 2006. – № 2. – С. 19–22

4. Косяк С.В. Совершенствование правового регулирования деятельности органов милиции по реализации контрольно-надзорной функции в сфере предпринимательства / С.В. Косяк // Современное право. – 2006. – № 10. – С. 47–50.

5. Мурза В.В. Особливості державного нагляду в державі / В.В. Мурза // Форум права. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12mvnvd.pdf>.

6. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Мурза В.В. Теоретико-правова характеристика класифікації нагляду в державі / В.В. Мурза // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1 (56) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2012_56/56/4.pdf.

8. Долгий О.О. Державний контроль у формі прокурорського нагляду за додержанням законів податковою міліцією України / О.О. Долгий // Форум права. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/index.htm>.

9. Кримчак С.О. Співвідношення нагляду та контролю у діяльності державних органів як суб'єктів трудового права / С.О. Кримчак // Форум права. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12kcostr.pdf>.

10. Мурза В.В. Сутність та значення наглядової функції держави / В. В. Мурза // Форум права. – 2011. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11mvnfd.pdf>.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.