

ФОРМИ І МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 132–135

Аналізуються форми і методи адміністративного нагляду в управлінській діяльності органів, які відповідно до законодавства у такий спосіб реалізують надані їм повноваження.

Демократичні перетворення в Україні, створення нового адміністративного права, приведення його до стандартів Європейського Союзу вимагають знову звертатись до аналізу окремих дефініцій, термінів та положень. Зокрема, в науковій літературі та на практиці часто використовуються різні терміни для визначення тих чи інших управлінських дій.

Термін “нагляд” застосовується для визначення прокурорської діяльності, правоохоронної діяльності органів міліції, діяльності спеціальних органів управління (наприклад, державних інспекцій) і т. п. Філологічне тлумачення терміна “наглядати” зводиться до “пильнувати, слідкувати за чим-ким-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.” [1, 729].

В адміністративно-правовій літературі єдиної точки зору щодо сутності та змісту адміністративного нагляду, здійснюваного державними органами, немає. Передусім найбільший інтерес становить питання щодо того, чи є він різновидом контролю або ж виступає як однопорядкове з ним явище.

У процесі юридичного аналізу змісту поняття “адміністративний нагляд” Ф. С. Разарьонов використовує таку його ознаку, як відсутність організаційної підлеглих в органах нагляду та піднаглядних об’єктів. У цьому зв’язку автор відмічає схожість нагляду і зовнішнього контролю, яка виявляється також і в тому, що нагляд та зовнішній контроль ведуться не за всіма сторонами піднаглядних і підконтрольних об’єктів, а тільки з відповідних питань (наприклад, за дотриманням окремих правил). Зближує їх і те, що в разі виявлення порушень органи нагляду і зовнішнього контролю застосовують заходи для їх усунення і притягнення винних до відповідальності [2, 69–78].

Відмінність між ними вчений бачить в обсязі їх компетенції. Органи зовнішнього контролю володіють більш широкою компетенцією, вона включає перевірку не тільки з точки зору правильності, а й доцільності, тоді як адміністративний нагляд перевіряє тільки законність дій конкретного об’єкта [2, 75].

Ф. С. Разарьонов також пише, що повноваження органів адміністративного нагляду обмежуються лише наглядом за тим, як піднаглядні органи й особи виконують покладені на них обов’язки у відповідній галузі управління; при цьому органи нагляду не втручаються в інші сторони діяльності зазначених об’єктів.

Діяльність органів адміністративного нагляду та зовнішнього контролю відрізняється й об’єктами, на які вони поширюються. Для адміністративного нагляду такими є посадові особи підприємств, установ, організацій та окремі громадяни. Зовнішній спеціальний контроль не поширюється на окремих громадян [2, 75].

На думку автора, нагляд і контроль відрізняються об’єктом їх діяльності: нагляд обмежується перевіркою дотримання відповідних правил, органи зовнішнього контролю займаються і питаннями господарської діяльності, виконанням планових завдань за кількісними та якісними показниками і т. п. [2, 76].

Відмінність між зовнішнім спеціальним контролем і адміністративним наглядом вчений бачить у характері повноважень їх суб’єктів. Органи зовнішнього спеціального контролю володіють правами на видачу дозволів, посвідчень, згод, надання вказівок про усунення виявлених недоліків, призупинення робіт підприємств, окремих агрегатів, машин, притягнення винних до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності. Органи

адміністративного нагляду володіють меншими повноваженнями: висування обов'язкових вимог щодо виконання обов'язкових правил, відвідання піднаглядних об'єктів, застосування відповідних санкцій [2, 77–78].

Так, М. С. Студенікіна адміністративний нагляд зіставляє із зовнішнім або надвідомчим контролем, бо і контроль, і нагляд поширюється на об'єкти незалежно від їх відомчої підлеглості [3, 18].

На думку Є. В. Шоріної, адміністративний нагляд — це самостійна форма контролю, сутність якої одна, незалежно від того, яким органом контроль здійснюється; адміністративний нагляд, подібно до прокурорського, не може бути пов'язаний із втручанням у діяльність піднаглядного об'єкта чи органу управління, а у випадках, коли таке втручання є, нагляд поступається місцем контролю [4, 255].

В. М. Парашук стверджує: “Головне, чим відрізняється контроль від нагляду, — це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушника до юридичної відповідальності [5, 217].

Зважаючи на викладені позиції вчених-правознавців щодо нагляду та контролю, можна сформулювати такі висновки:

- а) адміністративний нагляд — управлінська категорія;
- б) адміністративно-наглядова діяльність співвідноситься з контролем;
- в) адміністративно-наглядова діяльність має своє окреме призначення.

Як і будь-яка управлінська діяльність, наглядова діяльність здійснюється відповідними методами й у відповідних формах.

Адміністративно-правова діяльність характеризується її адміністративно-правовим регулюванням. Це пов'язано з тим, що між суб'єктом нагляду і піднаглядним об'єктом реалізується управлінський вплив, між ними виникають зв'язки вертикального характеру (незважаючи на відсутність організаційної підлеглості). Ці обставини досить чітко відображені в нормативних актах, які визначають правове становище органів адміністративного нагляду.

У цих рамках органи адміністративного нагляду насамперед використовують адміністративний метод впливу. Адміністративний метод здійснюється за використання таких заходів впливу, як встановлення норм, вимог, правил, надання дозволів на виконання певних дій, застосування адміністративних стягнень і т. п.

Використання економічних стимулів у процесі здійснення адміністративного нагляду створює такі умови, за яких піднаглядні об'єкти вибирають відповідні напрями своєї діяльності в рамках спеціальних норм, правил, вимог під впливом перспективи зазнати відповідних збитків у разі порушень чи невиконання приписів норм. З цього приводу Ю. М. Козлов зазначав, що суть проблеми економічних методів зводиться до закріплення адміністративних розпоряджень системою економічних важелів, за допомогою яких стимулюється ефективне виконання цих розпоряджень [6, 63]. Зазвичай основним економічним стимулом використовують прибуток.

Можна також зазначити, що адміністративний вплив часто збігається з економічним і знаходить своє відображення в економічному обґрунтуванні спеціальних правил, норм, вимог, встановлених органами адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд, як і будь-яка управлінська діяльність, здійснюється у відповідній формі. В адміністративно-правовій літературі дається дещо однозначне розуміння форми як практичного вираження управлінської діяльності в конкретних діях органів та інших суб'єктів управління [7, 207].

Форми наглядової діяльності можуть бути або правовими, або ж організаційними, які визначені нормативними актами, що регламентують діяльність органів нагляду. Класичними формами діяльності органів адміністративного нагляду, на наш погляд, є: а) встановлення норм права; б) застосування норм права; в) виконання організаційних дій; г) здійснення матеріально-технічних операцій.

Встановлення норм права — специфічна форма діяльності органів адміністративного нагляду. Основне їх призначення полягає у здійсненні виконавчої діяльності, яка забезпечує застосування норм права. У нормотворчій діяльності органів адміністративного нагляду це виявляється у виданні й затвердженні спеціальних правил, норм, вимог, які не стосуються проблем, пов'язаних з визначенням правового статусу самих піднаглядних органів і об'єктів. Ці питання вирішуються через управлінські рішення вищої ланки.

Нормативні акти, що видаються органами адміністративного нагляду, мають різні назви (наприклад, “положення”, “вимоги”, “норми”, “правила”). Властивістю структури норм цих актів є наявність диспозиції; гіпотеза та санкція, як правило, відсутні. Інколи в нормативному акті може застосовуватись формула: “відповідальність за

порушення цих правил настає згідно з чинним законодавством”.

Застосування норм правосуб'єктного змісту виконавчо-розпорядчої діяльності органів адміністративного нагляду. Важливою формою адміністративно-наглядової діяльності є видання наглядовими органами юридичних актів індивідуального характеру, актів застосування норм права до конкретних суспільних відносин.

В індивідуальних актах відображена правоохоронна діяльність органів адміністративного нагляду. Залежно від меж та характеру індивідуальні акти органів управління можна поділити на оперативно-виконавчі та правоохоронні.

Оперативно-виконавчі акти є актами реалізації диспозиції правової норми. Це найпоширеніша форма актів. Вона, як правило, зводиться до юридичного оформлення майже всього кола повноважень органів адміністративного нагляду, за винятком повноважень щодо застосування адміністративних стягнень, оскільки це пов'язано з виданням правоохоронних актів, в яких реалізується санкція правової норми. Прикладом актів такого виду слугують постанови органів внутрішніх справ про притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил та обмежень адміністративного нагляду.

Згадуючи систему норм права, що застосовується органами адміністративного нагляду, необхідно зазначити, що норми адміністративно-наглядової діяльності займають незначне місце в загальному обсязі правових актів і визначають лише основи правового становища органів адміністративного нагляду. В основному законодавство будується за галузевим критерієм, а це відображає і стан наглядових нормативних приписів.

У межах окремого виду наглядової діяльності діють загальнонормативні акти міністерств, відомств з питань адміністративно-наглядової діяльності, а також акти, видані як доповнення до чинних підзаконних нормативних актів.

Виконання організаційних дій виявляється в обстеженні роботи піднаглядових об'єктів, ознайомленні з документами, проведення експертиз, спостережень за роботою підприємства, установи, організації. Орган адміністративного нагляду у процесі своєї діяльності використовує такі форми роботи, як обстеження, знайомство з документами, проведення експертиз та аналізів.

Здійснення матеріально-технічних операцій носить додатковий, допоміжний характер, за їх допомогою обслуговується адміністративно-наглядова діяльність, тобто готуються матеріали для проведення організаційних дій, видання правових актів, ведення діловодства, складання звітів.

Узагальнюючи викладене, можна зазначити, що виходячи із багатозначності методів і форм адміністративно-наглядової діяльності доцільно створити загальний облік нормативних актів, які видаються органами адміністративного нагляду у процесі реалізації своїх функцій.



Література

1. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови. — К.: Аконті, 1998. — Т. 2. — 855 с.
2. Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении по вопросам административного права на современном этапе. — М.: Госюриздат, 1963. — С. 69–78.
3. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 18.
4. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1981. — С. 255.
5. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів та ф-тів / За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — С. 217.
6. Хозяйственная реформа, управление и право / За ред. Ю. М. Козлова. — М., 1993. — С. 63.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник / МВС України. — К.: Юрінкон Інтер, 1993. — С. 207.

Форми і методи наглядової діяльності органів та посадових осіб, для яких наглядові функції є основоположними, що вимагає теоретико-правового обґрунтування та чіткої законодавчої регламентації. Задля вирішення цих завдань ставляться питання про зміст адміністративного нагляду, його відмінність від контролю, в чому проявляються форми та методи наглядової діяльності і даються відповіді на зазначені проблеми.

Формы и методы надзорной деятельности органов и должностных лиц, для которых надзорные функции являются основополагающими, требующими теоретико-правового обоснования и четкой законодательной регламентации. Для решения

этих задач в статье ставятся вопросы о содержании административного надзора, его отличие от контроля, в чем проявляются формы и методы надзорной деятельности и даются ответы на вышеупомянутые проблемы.

Forms and methods of supervisory activity of bodies and officials for which supervisory functions are basic, which require theoretical legal substantiation and clear legislative regulation. In order to fulfil these tasks, the article puts the questions concerning the content of administrative supervision, its difference from control, where do forms and methods of supervisory activity reveal themselves, and the answers to the aforesaid issues are given.

Надійшла 9 листопада 2010 р.