

УДК 340.12

НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВИДОВ И ФОРМ НАДЗОРА В ГОСУДАРСТВЕ

Виталий МУРЗА,

кандидат юридических наук, доцент

Мариупольского государственного экономико-гуманитарного университета

SUMMARY

The features of modern supervision's types and forms in the state are researched in the article. The main problems in this field are studied and possible ways of their improvement are suggested on this basis. Besides, the author considers it reasonable to develop manual on supervision's processing common to all authorized subjects of the state supervision in order its effective realization. However, it is necessary to take into account already existing types, forms of supervision, which are fixed in the legislation, as well as the need in information and organizational guaranteeing of the subjects of supervisory activity in modern conditions.

Key words: control, forms, types, improvement, state supervision.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы особенности современных видов и форм надзора в государстве, рассмотрены основные проблемы в этой сфере и на этой основе предложены возможные пути их совершенствования. Кроме того, автор считает целесообразной разработку общих для всех уполномоченных субъектов государственного надзора методических рекомендаций по его процедуризации для эффективного осуществления государственного надзора. Однако необходимо учитывать уже существующие виды, формы надзора, которые закреплены на нормативно-правовом уровне, а также потребность в информационно-организационном обеспечении субъектов надзорной деятельности в современных условиях.

Ключевые слова: контроль, формы, виды, усовершенствование, государственный надзор.

Постановка проблемы. На пути построения правового демократического общества государство должно иметь эффективный механизм обеспечения и реализации прав и интересов своих граждан. При этом одной из важных задач, требующих немедленного решения, является оптимизация форм и видов надзора в государстве. То есть правильное определение приоритетов государственной политики в сфере надзорной деятельности – важный залог ее эффективности. Кроме того, в условиях проведения административной реформы происходит определение оптимальных форм и видов надзора в государстве, что связано с постоянным перераспределением сил и средств, их концентрацией на наиболее важных направлениях развития. Данное обстоятельство обуславливает постановку вопроса о том, как обобщить пути развития видов и форм надзора в Украине.

Как отмечает В.П. Беляев, недостатки и упущения в работе органов надзора, отсутствие координирующего центра и системных разработок по оказанию методической помощи этим органам, их слабое кадровое обеспечение, нечеткость в определении правового статуса, в разграничении сфер деятельности, объема полномочий и функций субъектов надзора – все это, безусловно, негативно влияет на эффективность государственного управления, делает невозможным обеспечение режима законности, укрепление дисциплины и правопорядка в масштабах всего государства [1, с. 3]. Таким образом,

можно констатировать, что на современном этапе развития украинского государства все большее значение приобретают вопросы совершенствования механизмов надзора во всех сферах общественного развития государства. Учитывая вышеупомянутые аспекты, проведение комплексного исследования путей усовершенствования видов и форм надзора в государстве представляется достаточно обоснованным и актуальным.

Отдельные аспекты указанной проблематики были предметом рассмотрения как отечественных, так и зарубежных ученых из разных отраслей права, среди которых следует отметить следующих: В.С. Андреева, В.Н. Гаращука, А.Н. Головка, Л.Н. Давыденка, А.Т. Комзюка, М.В. Косюту, Л.И. Лазор, П.Н. Чистякова, Ю.С. Шемшученка, Е.В. Шорину и др. Однако, не уменьшая научные достижения указанных авторов, все же проблема совершенствования видов и форм надзора в государстве, учитывая ее научно-теоретическую значимость, требует дополнительного исследования и анализа.

Целью этой статьи является определение возможных направлений усовершенствования видов и форм надзора в Украине. Для решения поставленной цели планируется охарактеризовать существующие виды и формы надзора в государстве и на этой основе определить направления их совершенствования.

Изложение основного материала исследования. Отметим, что виды и формы надзора в государстве уже

много лет являются объектом внимания ученых-теоретиков, а потому в юридической литературе среди ученых нет единого мнения по поводу их классификации. Согласно определению надзора, последний представляет собой деятельность уполномоченных органов по поддержанию режима правообеспечения, осуществляемого в установленной форме по неподчиненным им субъектам, что обеспечивает правореализацию законодательства в регулируемых правом сферах жизнедеятельности, направленную на предупреждение и выявление нарушений, привлечение виновных к установленной законом ответственности, а также на обеспечение ответственности правовых актов Украины общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам. Из этого определения можно сделать вывод, что содержание форм надзора непосредственно влияет на сущность надзора в государстве и его эффективность.

Что касается видов надзора, то их немало. Так, можно выделить несколько критериев их классификации, в частности: субъектный критерий, критерий разделения властей, разделение по характеру компетенции субъектов надзора, объектный критерий надзорной деятельности, предметный критерий, в зависимости от методов осуществления надзора, по характеру цели надзора, от подчиненности субъектов надзора и объема надзорных полномочий и т. п. Одновременно, в контексте данной статьи, достаточно удобным, обобщающим мнением по поводу видов надзора в государстве, является тезис российских ученых А.П. Алехина и Ю.М. Козлова. Согласно этому тезису, в зависимости от организационных форм осуществления своих полномочий надзорными органами можно различать две разновидности надзора. Во-первых, это надзорная деятельность органов активной администрации, а также создаваемых ею комиссий, для которых она является основным видом работы. Надзорная деятельность комиссии осуществляется эпизодически, чаще всего не по инициативе субъекта управления, а на основании заявлений, поступивших к нему, жалоб и дел. Вторая разновидность управленческого надзора – надзор, осуществляемый специальными службами, органами, для которых такая функция является важнейшей или даже главной. Как правило, его субъекты наделены функциональной властью, широкими межведомственными полномочиями, их деятельность – разновидность межотраслевого управления. Объектом надзора могут быть как государственные, так и общественные, религиозные и другие негосударственные организации, а также граждане [2, с. 216-222].

Также следует отметить, что виды надзора отличаются, когда речь идет о надзоре в какой-то отдельной сфере. Так, например, исследуя надзор за изделиями и их эксплуатацией, Н.Н. Кузьмина предлагает следующую классификацию видов надзора: 1) на дорыночной стадии надзор за изделиями (предварительный), за без-

опасностью процесса производства: а) государственный: экологический, ветеринарный, санитарно-эпидемиологический, карантинный б) негосударственный: надзор производителя в процессе производства; 2) на рыночной стадии: а) государственный надзор за изделиями (переход из сферы производства в сферу реализации готовой продукции) и их эксплуатацией: рыночный надзор за соблюдением обязательных требований закона и технических регламентов; надзор за пищевой продукцией, сельскохозяйственной и лекарственными средствами; надзор за другой продукцией; б) негосударственный (альтернативные формы): надзор (контроль) производителя за изделиями и их эксплуатацией (установление гарантии, реестр жалоб, контрольные проверки); надзор страховых компаний (страхование продукции на случай причинения вреда); общественный надзор организаций потребителей [3, с. 120]. Из приведенных тезисов можно сделать вывод, что, учитывая разнообразие видов и объектов надзора, можно подчеркнуть, соответственно, и разнообразие сфер надзора, в которых эти объекты находятся и разнообразие форм, в которых надзор осуществляется. При этом, исходя из понимания надзорной деятельности, видим возможным выделить ведущие формы надзора в государстве – это правовые и организационные формы надзора (а именно: правотворчество, правоприменение, организационная деятельность, определенные материально-технические операции), а также процессуальные и непроцессуальные формы надзора.

В контексте усовершенствования правовой формы надзора необходимо отметить мнение российского исследователя С.Н. Назарова, который в своем диссертационном исследовании «Надзор в правовой политике России» определяет характеристики правовой формы надзорной деятельности, к которым относятся: закрепление инициирования надзорной деятельности при наличии повода к ее осуществлению; реализация надзора в форме определенных (надзорных) правоотношений, охраняемых этим производством; наличие особого круга субъектов, вступающих между собой в эти правоотношения и обладающих предусмотренными законом правами и обязанностями; наличие собственных средств и методов для сбора и проверки информации, необходимой для принятия законного и обоснованного решения; реализация надзорной деятельности в установленные законом сроки; принятие по ее результатам правового решения. Продолжая свою мысль, автор отмечает, что правовую форму надзорной деятельности составляют надзорно-проверочное производство, осуществляемое при наличии нарушений, не влекущих за собой административную или уголовную ответственность, или при отсутствии сведений о каких-либо нарушениях с целью выявления (обнаружения) нарушений законодательства; и надзорно-административное производство, нарушенное при обнаружении в ходе надзорно-провероч-

ной деятельности административного правонарушения [4, с. 35]. Поэтому с целью повышения эффективности надзора следует всемерно расширять процессуальную детализацию надзора, а также совершенствовать координацию надзорных структур.

Что касается форм надзора и их связи с видами надзора, необходимо отметить, что отдельным видам надзора присущи собственные формы. Так, в зависимости от видовой направленности надзора – внешний или внутренний надзор – различаются правовые формы реализации надзорных полномочий и методы воздействия в этих сферах. Если внутренний надзор является сугубо внутренним делом и осуществляется органами одной системы, может касаться широкого круга вопросов деятельности системы, то внешний надзор, как правило, осуществляется по конкретной сфере или функции и касается какого-то определенного аспекта деятельности управленческой системы.

Также непосредственно конкретная форма надзора зависит не только от сферы надзора (его видовой направленности), но и от стадии развития правоотношений в этой сфере. Так, например, формы одного из основных видов надзора – прокурорского надзора в уголовно-процессуальной сфере – зависят от стадии уголовного процесса. Как отмечает в этом аспекте А.Н. Толочко, в досудебном уголовном производстве прокурор действует прежде всего как организатор противодействия преступности, отвечает за обнаружение преступлений, их расследование и передачу материалов в суд, то есть он процессуально руководит предварительным расследованием. В судебном производстве прокурор как равноправная сторона процесса поддерживает государственное обвинение, а в случае принятия судом незаконного решения имеет право обжаловать его и отстаивать собственное мнение в вышестоящем суде. Прокурор не наделен правом давать указания суду. Суд полностью самостоятелен в своих решениях и оценках [5, с. 61].

Следует отметить, что в последнее время на законодательном уровне получают свое закрепление новые формы надзора в государстве, в частности, с принятием нового Уголовного процессуального кодекса Украины получила нормативное закрепление такая новая форма надзора, как процессуальное руководство предварительным расследованием. Однако, к сожалению, учитывая недавность введения такой формы и почти отсутствие процессуальной практики ее реализации, возникают вопросы по поводу ее осуществления, а в научных кругах – теоретический вопрос: есть ли процессуальное

руководство формой надзора в государстве [5; 6]? Безусловно, решение этих проблем возможно только путем дальнейшего научного исследования особенностей процессуального руководства прокурора и более четкой его процессуальной регламентации.

Выводы. Таким образом, совершенствование форм и видов надзора является необходимым условием обеспечения дисциплины и законности в государстве. В связи с этим в современных условиях существует необходимость дальнейшей процессуализации форм надзорной деятельности как реальной гарантии соблюдения прав и законных интересов физических и юридических лиц. Кроме того, целесообразно для эффективного осуществления государственного надзора разработать общие для всех уполномоченных субъектов государственного надзора методические рекомендации по его процедуризации. При этом при создании рекомендаций по формированию системы надзора в Украине необходимо учитывать уже существующие виды, формы надзора, которые закреплены на нормативно-правовом уровне, а также потребность в информационно-организационном обеспечении субъектов надзорной деятельности в современных условиях.

Список использованной литературы

1. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история правовых учений» / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 55 с.
2. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : Учебник / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1995. – Часть 1. Сущность и основные институты административного права. – 280 с.
3. Кузьміна М.М. Господарсько-правові засоби забезпечення якості продукції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право ; господарське процесуальне право». – Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. 2010. – 194 с.
4. Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С.Н. Назаров. – Ростов-на-Дону, 2009. – 51 с.
5. Толочко О.М. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О.М. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2 (26). – С. 60–64.
6. Юрчишин В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування / В.М. Юрчишин // Адвокат. – 2012. – № 7 (142). – С. 26–30.