

Проблеми та перспективи співробітництва. Посилення боротьби з тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю поставило турботу про національну безпеку на передній план при формуванні національної стратегії та політики в галузі міграції. Питанням державної безпеки завжди надавалася серйозна увага при забезпеченні контролю за міграційними потоками через кордон. Однак сьогодні вже йдеться про значно ширші запобіжні заходи; створення спеціальних баз даних та інших, ретельніших засобів з недопущення перетинання кордону особами, що являють потенційну загрозу для безпеки держави. Як поєднати заходи щодо забезпечення безпеки й водночас не обмежити права мігрантів.

Вирішуючи важливі завдання протидії нелегальній міграції та злочинних угруповань, що перетворили торгівлю людьми на прибутковий бізнес, дуже важливо уникнути перегинів - ототожнення злочинців, організаторів торгівлі "живим товаром", і мігрантів, які стали жертвами обману або ж в силу різних причин шукають притулку поза межами батьківщини.

Для подальшого розвитку керованості міграційними процесами Представництво МОМ в Україні розробляє пропозиції, спрямовані на розвиток прикордонного співробітництва України із сусідніми країнами. Передбачається також допомога у розширенні можливостей щодо утримання нелегальних мігрантів та повернення їх на батьківщину. Це завдання є особливо актуальним і складним для правоохоронних органів України.

Список використаних джерел:

1. Аналітична довідка МВС України.
2. Капировский А. Представительство международной организации по миграции в Беларуси. //Белорусский журнал международного права и международных отношений. №1. 2014.
3. Симон Г. Миграция в Южной Европе: обзор. Будущее миграции. 20104, 258 С.
4. Устав Международной организации по миграции. Женева: МОМ, 1990.
5. Перрюшу Р. От Межправительственного комитета по европейской миграции к Международной организации по миграции //Журнал МОМ. 1989. С. 501.
6. Продолжающаяся эффективная роль организации перед лицом новых проблем: Доклад Генерального директора о выполнении резолюции Т 749 (LVII), 26 мая 1988 г. // Документы МОМ мс/1631 от 13 октября 1989 г.

УДК 342.9

Проблеми співвідношення контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації

Ольхова Т.О., здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

У сучасних соціально-економічних умовах все більшого значення набуває наукове управління суспільством. Невід'ємними елементами такого управління є особливі види державної діяльності органів виконавчої влади - контроль і нагляд.

Органічно вписуючись у систему засобів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, контроль і нагляд як юридичні явища є самостійними інститутами адміністративного права України.

Найбільший інтерес становлять погляди вчених-адміністративістів на зміст адміністративного нагляду і його місце серед інших засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. На думку одних, адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого державного контролю (М.С. Студенікіна [1], Д.Н. Бахрах [2], В.Б. Авер'янов [3]), інші ж (В.М. Гаращук [4], В.К. Колпаков [5]) стверджують і обґрунтовують у своїх роботах те, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольно- наглядової діяльності органів виконавчої влади.

Протягом досить тривалого часу наукова суперечка між вченими йде навколо понять контролю і нагляду у державному управлінні.

У науковому і практичному використанні терміни «контроль» і «нагляд» вживаються для позначення подібних, а найчастіше - різних управлінських та інших дій, що застосовуються державними чи недержавними органами.

Терміном «нагляд» позначається прокурорська діяльність та судова діяльність, у тому числі й діяльність Конституційного Суду, конкретні види адміністративної діяльності міліції (нагляд за безпекою дорожнього руху, адміністративний нагляд за особами, звільненими із місць позбавлення волі), діяльність спеціальних органів виконавчої влади (нагляд державних інспекцій), діяльність профспілок (нагляд за дотриманням законодавства про працю) тощо.

Розбіжність у поглядах вчених викликає потребу у розмежуванні та визначенні співвідношення цих понять.

В етимологічному аспекті поняття «контроль» - це:

- 1) перевірка виконання чого-небудь (напр., законів, планів тощо);
- 2) установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або службової особи, звітність тощо.;
- 3) заключна функція управління. [1, С. 44].

У свою чергу, в українській мові поняття «нагляд» визначається, як «наглядати за ким-небудь, чим-небудь, а також як результат спостереження, вивчення (напр., державний нагляд, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі тощо).

Існує також інше тлумачення цих слів, а саме, «контроль» - перевірка діяльності кого-небудь, чого-небудь, спостереження з метою перевірки; «нагляд» - спостереження з метою нагляду, перевірки. [108, С. 318]

Так, В.М. Плішкін визначає поняття «контроль» як загальну функцію управління, тобто нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням і визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від вимог відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів і т.ін.), принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється. [6, С. 516]

Дещо інше визначення поняття «контроль» пропонує В.М. Гарашук. Контроль він розглядає як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку як таку діяльність, що полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Метою, нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління. [4, С. 223-224]

Отже, з огляду на викладене вище можна констатувати значеннєвий збіг понять «контроль» і «нагляд», оскільки і те й інше вони означають спостереження за чимось.

Загальний характер контрольно-наглядової діяльності зумовлений насамперед наявністю для будь-якого виду державної діяльності управлінських аспектів і якщо для реалізації виконавчої влади управлінський аспект є переважаючим, тобто, є метою цієї реалізації (не випадково донедавна для позначення цього процесу використовувався термін «державне управління»), то досягнення реалізації законодавчої і судової влади - законотворчість і

здійснення правосуддя, також неможливе без управління. Іншими словами, управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною.

В юридичній літературі визначається зміст і значення контрольно-наглядової діяльності у різноманітних аспектах. Її називають однією із загальних функцій управління, розглядають як важливу умову ефективної організації управління та одним із засобів забезпечення законності у сфері реалізації виконавчої влади, як перевірку правильності тих або інших дій, як з найважливіших каналів одержання об'єктивної інформації про життя суспільства, як стадію управлінського циклу тощо.

Процес контролю у різноманітних аспектах, з різноманітних точок зору: або у загальноуправлінському або в юридичному змісті.

У загальному розумінні процес соціального управління можна розглядати як діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів та об'єктів управління, спрямовану на досягнення поставлених цілей управління шляхом реалізації певних функцій і застосування відповідних методів та принципів управління.

У вузькому розумінні процес управління, як певний цілеспрямований вплив для упорядкування відповідної системи, має циклічний характер і складається з ряду постійно змінюваних одна одну стадій:

- визначення цілей і прийняття рішень;
- організації виконання рішень;
- контролю за виконанням цих рішень.

Таким чином, якщо розглядати контрольно-наглядову діяльність стосовно кожного прийнятого рішення, то її можна визначити як стадію управлінського циклу.

Разом з тим варто наголосити, що головною і визначальною рисою, яка розмежовує поняття «контроль» і «нагляд», є яскраво виражений надвідомчий характер адміністративного нагляду і невтручання в оперативно-наглядову діяльність піднаглядного об'єкта, що не характерно для контролю.

Стосовно невтручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта, хотілося б висловити деякі міркування. На жаль, немає єдиного визначення такого терміну як «оперативно-господарська діяльність піднаглядного об'єкта»; також не існує конкретного переліку тих питань, що входять в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта. На наш погляд, до них можна віднести кадрові питання (призначення і зняття з посади, штатний розклад) доцільність прийняття того чи іншого управлінського рішення тощо.

Крім того, деякі з повноважень, якими наділені суб'єкти адміністративного нагляду, деякою мірою все ж таки стосуються оперативно-господарської діяльності, але не проникають в середину неї. До таких повноважень можна віднести, наприклад, призупинення діяльності об'єкта за порушення правил пожежної безпеки. Повноваження перебувають певною мірою у взаємозв'язку з оперативно-господарським механізмом. Ми вважаємо, було б доречнішим досліджувати питання про систему впливу на оперативно-господарську діяльність, ніж межі її здійснення.

Варто зазначити, що розбіжність між контролем і адміністративним наглядом чітко виявляються при розгляді сутності контролю й адміністративного нагляду.

На нашу думку, зміст контролю полягає в нагляді за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим розпорядженням, які він (об'єкт) отримав від контролюючого органу.

Так, під контролем розуміється спостереження, визначення або виявлення фактичного стану справ, зіставлення фактичного стану справ із наміченими цілями, протидія несприятливим явищам і сигналізація компетентним органам про свої спостереження, проте без права приймати рішення про зміну напрямків діяльності обстеженого осередку.

У випадках, коли має місце дача вказівок, обов'язкових директив про зміну напрямку діяльності по керівництву підпорядкованими органами, йдеться про нагляд за адміністративними органами, а не про контроль. Контроль за діяльністю органів державного управління виступає як службова стосовно нагляду функція. До того ж, на його думку, зміст нагляду ніякою мірою не визначається формою зв'язків суб'єкта нагляду і піднаглядного об'єкта. «Наявність елементів централізму в системі органів державного управління припускає можливість здійснення такого нагляду шляхом видання службових вказівок підпорядкованим органам (директивний нагляд)».

Список використаних джерел:

1. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. (Проблемы надведомственного контроля) - М., Юрид. лит. 1974. - 159 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. - М., 1993. - 724 с.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. // Право України. - 1998. - № 8.
4. Адміністративне право України. (Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.); За ред. Ю.П. Битяка. - Х.: Право, 2000. - 520 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - 978 с.