

2. Николо Макиавелли. Государь // Макиавелли Н. Избранные произведения. – М.: Художественная литература, 1982. – 39 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство із змінами та допов. на 15 лютого 2011 року: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 216 с.
4. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / Університет внутрішніх справ / [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
5. Драган Олена. Прокурорський нагляд за додержанням законів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / Олена Драган // Вісник прокуратури. – № 2 (104) лютий 2010. – С. 30–39.

УДК 35.072.6+35.075.2+351.811.12

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ “КОНТРОЛЬ” ТА “НАГЛЯД” У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ЩОДО ПЕРЕВІРКИ ПРАВОМІРНОСТІ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Гаркуша В.В., ад’юнкт

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті розглянуто проблемні питання співвідношення понять “контроль” та “нагляд”, а також з’ясовано, в якій з цих форм здійснюється діяльність працівників Державтоінспекції щодо перевірки правомірності експлуатації транспортних засобів.

Ключові слова: контроль, нагляд, правомірність, експлуатація транспортних засобів, діяльність працівників Державтоінспекції.

Гаркуша В.В. ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ ЗА ПРАВОМЕРНОСТЬЮ ЭКСПЛУАТАЦИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье рассмотрены проблемные вопросы соотношения понятия “контроль” и “надзор”, а также определено, в какой из этих форм осуществляется деятельность работников Госавтоинспекции по проверке правомірности эксплуатации транспортных средств.

Ключевые слова: контроль, надзор, правомірность, эксплуатация транспортных средств, деятельность работников ГАИ.

Garkoosha V.V. DEFINE CONTROL OF STATE AUTOMOBILE INSPECTIONS FOR THE LEGITIMACY OF VEHICLE OPERATION / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

This article is devoted problems of ratio of concept “control” and “surveillance” and defined forms of state automobile inspections activities for the control of vehicle operation.

Key words: control, surveillance, legitimacy, vehicle operation, state automobile inspections activities.

Основною формою діяльності працівників ДАІ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху є перевірка дотримання учасниками дорожнього руху, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності вимог законів, правил і нормативів у сфері безпеки дорожнього руху. Відповідно до законодавчих актів, які регламентують повноваження працівників Державтоінспекції МВС України (далі – ДАІ), їхня діяльність здійснюється в формі контролю та нагляду.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні не існує визначення понять контролю та нагляду. Єдиної думки з приводу визначення цих понять немає і серед науковців.

Проаналізувавши основні нормативно-правові акти, що регламентують діяльність працівників ДАІ, можна зробити висновок, що терміни “контроль” і “нагляд” вживаються не однозначно.

Так, у Законі України від 28.01.1993 “Про дорожній рух”, у розділі Х, який називається “Контроль у сфері дорожнього руху” [1], у ст.51 перелічено органи, що здійснюють

державний та відомчий контроль у сфері безпеки дорожнього руху. ДАІ віднесено до органів, які здійснюють державний контроль.

ДАІ, відповідно до цього закону, здійснює державний контроль, шляхом проведення перевірок за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності законів, правил і нормативів у сфері безпеки дорожнього руху, за правомірністю експлуатації транспортних засобів, здійснення державної реєстрації та обліку транспортних засобів, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами і видача відповідних документів; проведення державного технічного огляду транспортних засобів. Також працівники ДАІ здійснюють контроль за додержанням законодавства в сфері безпеки дорожнього руху суб'єктами господарювання, уповноважених здійснювати перевірку технічного стану транспортних засобів, закладами, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів.

У той же час, у статті 48 цього ж закону йдеться про нагляд, який здійснюється працівниками ДАІ. Як бачимо, законодавець називає діяльність працівників ДАІ одночасно і контролем і наглядом, що зумовлює юридичну плутанину та невизначеність. Для з'ясування, в якій же формі здійснюється діяльність працівників ДАІ, чи то контролю, чи то нагляду, потрібно з'ясувати сутність цих понять та надати їм визначення.

Вивченням контрольно-наглядової діяльності органів державної влади займалися такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Д.Н. Бахрах, Є.В. Додін, А.П. Кармолицький, Ф.С. Разаренов, М.С. Студенікіна та ін. При цьому автори акцентували увагу на контрольній функції державних інспекцій, а адміністративний нагляд фрагментарно висвітлювали як різновид контролю. У роботах В.М. Гарашука, В.К. Колпакова стверджується, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади. Як бачимо, спостерігається розбіжність серед вчених-адміністративістів при характеристиці адміністративного нагляду: чи він є різновидом контролю, чи виступає рівнозначним з ним явищем.

Контрольно-наглядова діяльність працівників ДАІ досліджувалась у роботах О.Ю. Салманової, С.М. Гусарова, В.М. Шудрікова, А.В. Гаркуші, М.А. Микитюка, А.М. Подоляки, В.А. Мисливого, В.В. Єгупенка, М.М. Стоцької, В.В. Доненка, М.М. Долгополової, М.Ю. Веселова, В.Й. Развадовського, Д.С. Денисюка, В.В. Новикова, Т.О. Гурія, Г.К. Голубевої, О.В. Домашенко, О.М. Мойсюка, С.В. Гізімчука, В.В. Ємельяненка, В.С. Гуславського, П.П. Луцюка, П.С. Луцюка та ін. Але ці роботи були приділені здебільшого повноваженням працівників ДАІ в сфері безпеки дорожнього руху. Проблема з'ясування, до якої з форм контрольно-наглядової діяльності належить діяльність працівників ДАІ, не вирішувалась.

Метою статті є дослідження сутності понять контролю та нагляду, а також визначення, якому з цих понять відповідає діяльність ДАІ.

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 [2, 446].

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) [3, 182].

У перекладі з французької “контроль” (від французького “contrôle”) означає перевірку або спостереження з метою перевірки [4, 256].

У тлумачних словниках термін “контроль” розкривається за допомогою терміна “нагляд”. С.І. Ожегов вважає, що терміни “контроль” і “нагляд” є одними з найближчих один до одного за своїм значенням [5, 331].

Слід звернути увагу на те, що зміст терміна “контроль” у словниках розкривається за допомогою терміна “нагляд”. Аналогічна ситуація і з терміном нагляд – для розкриття його змісту вживається термін контроль. Проте велика кількість учених вказують на відмінність контролю від нагляду.

Для відповіді на питання про співвідношення контрольної і наглядової діяльності в державному управлінні розглянемо наявні в адміністративно-правовій літературі точки зору з питання сутності і змісту адміністративного нагляду, що здійснюється різними органами виконавчої влади.

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 [6], Д.Н. Бахрах [7], В.Б. Авер'янов [8]), інші ж (В.М. Гаращук [9], В.К. Колпаков [10]) стверджують і обґрунтовують у своїх роботах те, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольної-наглядової діяльності органів виконавчої влади.

Так, В.М. Гаращук розглядає контроль 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 [9, 223-224]. Також контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові), мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [11, 455].

Отже, основною відмінністю між контролем та наглядом, на думку В.М. Гаращука, є право суб'єкта контролю на втручання в оперативну та господарську діяльність підконтрольних суб'єктів, самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності.

Якщо проводити паралель між поняттями контролю та нагляду, які надав В.М. Гаращук, та діяльністю працівників ДАІ, потрібно зазначити, що останні здійснюють перевірку виконання учасниками дорожнього руху правил, норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. У разі невиконання таких правил, працівники ДАІ складають протокол про адміністративне правопорушення та, у більшості випадків, притягають правопорушників до відповідальності відповідно до чинного законодавства. При цьому слід зазначити, якщо водії порушують Правила дорожнього руху України під час руху транспортних засобів, якими вони керують, працівники ДАІ мають право зупиняти транспортні засоби з метою припинення правопорушення та притягнення порушників до відповідальності. Якщо вважати, що процес керування транспортним засобом є оперативною діяльністю підконтрольного суб'єкта, яку мав на увазі В.М. Гаращук, то діяльність працівників ДАІ здійснюється в формі контролю.

На думку Д.М. Бахраха, “наглядова діяльність – складова частина державного управління. Її головне завдання – забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян суспільства, держави”. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки” [12, 40]. Отже, Д.М. Бахрах, як і В.М. Гаращук, вважає критерієм, який розмежує поняття контролю та нагляду, є право суб'єкта контролю на втручання в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів. Крім цього, Д.М. Бахрах вважає, що підконтрольний суб'єкт повинен бути в організаційній підпорядкованості з суб'єктом контролю. Лише в цьому випадку останній має право на втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта. Якщо виходити з цієї позиції щодо тлумачення понять контролю та нагляду, то потрібно вважати, що діяльність працівників ДАІ з перевірки правомірності експлуатації транспортних засобів здійснюється саме в формі нагляду, адже між останніми та учасниками дорожнього руху не має і не може бути ніякої організаційної підпорядкованості.

Але, слід зазначити, що під суб'єктами, діяльність яких перевіряється, Д.М. Бахрах розуміє органи державної влади, а не громадян, якими є учасники дорожнього руху. До того ж, Д.М. Бахрах дає визначення внутрішнього відомчого контролю, де присутня організаційна підпорядкованість між суб'єктом контролю та підконтрольним суб'єктом.

Проте більшість авторів співвідносять адміністративний нагляд із зовнішнім та надвідомчим державним контролем, де відсутня організаційна підпорядкованість між суб'єктом контролю та підконтрольним суб'єктом.

Зауважимо також, що поняття надвідомчий і зовнішній контроль також не збігаються: поняття “зовнішній контроль” значно вужчий за змістом і містить у собі лише ознаку відсутності організаційної підпорядкованості у відношеннях між суб'єктом і об'єктом нагляду.

Ф.С. Разаренов при аналізі змісту поняття “адміністративний нагляд” у якості методологічної основи використовує ознаку відсутності організаційної підпорядкованості в суб'єктів нагляду і піднаглядних об'єктів [13, 71].

У зв'язку з цим він відзначає схожість нагляду і зовнішнього позавідомчого контролю, що виявляється також і в тому, що нагляд і зовнішній контроль здійснюються не за всіма сторонами діяльності піднаглядного і підконтрольного об'єкта, а лише за певними і з певних питань (наприклад, за дотриманням встановлених правил). Зближує їх і те, що при виявленні порушень і органи нагляду, і органи зовнішнього контролю вживають заходів щодо їх усунення і притягнення порушників до відповідальності.

Розбіжність між ними полягає насамперед в обсязі їх компетенції. Органи зовнішнього контролю мають ширшу компетенцію: вона містить у собі перевірку не лише з точки зору правильності, але й доцільності контролюваної діяльності, у той час як органи адміністративного нагляду перевіряють лише законність дій конкретного об'єкта нагляду [13, 75]. Ф.С. Разаренов вказує, що повноваження органів адміністративного нагляду обмежуються лише спостереженням за тим, як піднаглядні органи або особи виконують покладені на них обов'язки у відповідній галузі управління, при цьому органи нагляду не втручаються в інші сторони їх діяльності.

При перевірці правомірності експлуатації транспортних засобів працівники ДАІ не перевіряють доцільність діяльності учасників дорожнього руху, а лише, як вже зазначалося, перевіряють виконання вимог правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху. З цієї точки зору така перевірка здійснюється в формі адміністративного нагляду.

Стосовно невтручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта, хотілося б висловити деякі міркування. На жаль, немає єдиного визначення такого терміна, як “оперативно-господарська діяльність піднаглядного об'єкта”; також не існує конкретного переліку тих питань, що входять в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта. На думку Д.П. Цвігун, до них можна віднести кадрові питання (призначення і зняття з посади, штатний розклад) доцільність прийняття того чи іншого управлінського рішення тощо [14]. Як бачимо, така діяльність притаманна юридичним особам.

Безсумнівно, певний вплив на оперативно-господарську діяльність проявляється як у процесі адміністративного нагляду, так і під час здійснення загального нагляду прокуратури. Цей вплив виступає у двох видах. По-перше, коли він виявляється безпосереднім і відносним, будується за схемою: суб'єкт – об'єкт; по-друге, коли вплив опосередковано будується за схемою: суб'єкт – проміжна ланка (наприклад, адміністрація) – об'єкт.

За першою схемою реалізуються повноваження органів контролю, за другою – органів прокуратури й адміністративного нагляду. Це обумовлено розходженнями в правовому статусі контрольних і наглядових органів і в характеристиці здійснюваної ними діяльності.

Слід зазначити, що більшість правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху розглядаються працівниками ДАІ на місці їх вчинення. Отже, можна сказати, що вплив працівників ДАІ на учасників дорожнього руху, які порушують Правила дорожнього руху України, є безпосереднім і відносним, тобто будується за схемою: суб'єкт – об'єкт. З цієї точки зору можна сказати, що діяльність працівників ДАІ здійснюється в формі контролю. Але, якщо розрізнити поняття зовнішнього контролю та адміністративного нагляду за суб'єктами, на які

вони поширюються, як пропонує В.К. Колпаков [10, 675], можна стверджувати, що діяльність працівників ДАІ здійснюється в формі нагляду, адже зовнішній контроль не поширюється на окремих громадян.

На основі проведеного в цій статті дослідження можна зробити **висновок**, що контрольна та наглядова діяльність органів державної влади є схожими, але все ж таки, відмінними поняттями. Спільним для неї буде те, що уповноважені органи здійснюють перевірку дотримання законності підконтрольним чи піднаглядним суб'єктом. На законодавчому рівні не існує визначення понять контролю та нагляду. Єдиної думки з приводу визначення цих понять немає і серед науковців. Але більшість з них зводиться до думки, що основною відмінністю між контролем та наглядом є право суб'єкта контролю на втручання в оперативну та господарську діяльність підконтрольних суб'єктів, самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності.

Розрізняють наступні види контролю: внутрішній відомчий, зовнішній позавідомчий та надвідомчий. Особлива схожість адміністративного нагляду спостерігається з останніми двома видами контролю. Це пояснюється відсутністю організаційної підпорядкованості між суб'єктом контролюючо-наглядової діяльності та підконтрольним суб'єктом. Розбіжність між ними полягає насамперед в обсязі компетенції суб'єктів контролюючо-наглядової діяльності.

У нормативно-правових актах, що регламентують діяльність працівників ДАІ, терміни “контроль” і “нагляд” вживаються не однозначно. Така діяльність за окремими ознаками підпадає під визначення понять як контролю, так і нагляду, наданих вченими-адміністративістами. На нашу думку, діяльність працівників ДАІ з перевірки правомірності експлуатації транспортних засобів здійснюється в формі такого виду контролю, як зовнішній позавідомчий контроль. Це пояснюється тим, що працівники ДАІ здійснюють контрольну діяльність відносно учасників дорожнього руху, а також посадових осіб, які не знаходяться з ними в організаційній підпорядкованості, перевіряючи дотримання ними вимог правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху. При цьому працівники ДАІ мають право на втручання в оперативну діяльність, під якою потрібно розуміти керування транспортним засобом, а також безпосередньо притягати до відповідальності правопорушників за більшість порушень правил у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України від 28.01.93 “Про дорожній рух” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
2. Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН УРСР О.С. Мельничука. – 2-е вид. випр. і допов. – К.: Укр. Рад. енцикл., 1985. – 966 с.
3. Словник юридичних термінів / Уклад. Андерш Ф., Винник В., Красницька А., та ін. – К.: Юрінком, 1994. – 320 с.
4. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стереотип. / гл. ред. Ф.Н. Петров. – М.: Рус. яз., 1989. – 624с.
5. Ожегов С.А. Словарь русского языка / Ожегов С.А. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с.
6. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. (Проблемы надведомственного контроля) / М.С. Студеникина. – М., Юрид. лит. 1974. – 159 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Общая часть / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1993. – 724 с.
8. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / Аверьянов В.Б., В.Ф. Кузнецова, Е.Ф. Мельник и др.; [под общ. ред. В.В. Цветкова]. – К.: Наук. думка, 1978. – 427 с.
9. 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.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
12. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 40.
13. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69–78.
14. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / Д.П. Цвігун; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002.

УДК 342.9: 347.734(477)

ЩОДО ЧИННИКІВ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Глуговська С.Л., здобувач

Відкритий міжнародний університет розвитку людини "Україна"

У даній статті автор виявляє, ідентифікує та здійснює аналіз чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, банківська діяльність, чинники, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності.

Глуговская С.Л. О ФАКТОРАХ, КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ / Открытый международный университет развития человека «Украина», Украина

В данной статье автор выявляет, идентифицирует и осуществляет анализ факторов, которые влияют на эффективность административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, банковская деятельность, факторы, которые влияют на эффективность административно-правового регулирования банковской деятельности.

Glugovskaya S.L. ABOUT THE FACTORS THAT INFLUENCE TO THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF BANKING IN UKRAINE / Open international university of human development "Ukraine", Ukraine

In this article an author discovers, identifies and carries out the analysis of factors that influence on efficiency of the administrative legislation adjusting of bank activity in Ukraine.

Key words: administrative legislation adjusting, bank activity, subjects of the administrative legislation adjusting of bank activity.

Банківська система України – це один із найрозвинутіших елементів господарського механізму, оскільки її реформування було розпочате раніше за інші сектори економіки, що визначалося ключовою роллю банків при вирішенні завдань переходу до ринку. Банківська система в нашій державі з кінця 1990-х рр. утворилася на основі задіяння грошових коштів банківського сектору для діяльності сфери реальної економіки. Виходячи з цього, відбувався розвиток відносин між державою, як основою національної економіки, та банківськими (а також іншими кредитними) установами. Протягом згаданого десятиріччя державою після застосування механізмів погодження були розроблені правила поведінки для кредитних організацій.

Різні аспекти адміністративно-правового регулювання банківської діяльності досліджувалися різними вченими. Питанням чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання банківської діяльності в Україні, приділяли увагу вітчизняні адміністративісти та фахівці у сфері банківського й фінансового права А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, Л.К. Воронова, В.Н. Гаращук, А.Ю. Іоффе, Є.В. Карманов, В.Л. Кротюк,