

УДК 342.92

В. В. Краснов,
аспірант ОНЮА

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Згідно зі ст. 1 Конституції, Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Відповідно це вимагає утворення такого державного апарату, діяльність якого забезпечувала б виконання її завдань і функцій.

Одним із найважливіших повноважень, властивих державному апарату, є здійснення наглядових функцій, зокрема адміністративного нагляду. В умовах адміністративної реформи постала необхідність визначення кола суб'єктів, які мають його здійснювати, та обсягу їхніх повноважень у цій сфері. Про важливість цієї проблеми як в Україні, так і в інших пострадянських державах свідчить порушення питань про те, які види спеціальних органів контролю, перевірки виконання і нагляду потрібно мати в країні, особливо в період розширення демократії, реформування економіки, створення нової правової бази в Україні; як уникнути дублювання їхніх функцій і охопити все необхідне; як сполучити контрольну (у широкому розумінні цього слова) діяльність апарату управління в межах окремо взятих систем і складову, невід'ємну частину роботи по управлінню з функціями спеціальних органів, які здійснюють адміністративний нагляд за неухильним виконанням вимог правових та технічно-правових норм і за законністю [2]. Але це лише практичний бік проблеми, розглянутої в цій роботі. Щодо теоретичної сторони, то при розробленні зазначеної проблеми постає ряд дискусійних моментів, пов'язаних, насамперед, із визначенням поняття та сутності адміністративного нагляду, співвідношенням термінів «нагляд» та «контроль».

Виходячи з викладеного, метою даного дослідження є виявлення та усунення прогалин у теоретичній і практичній сферах, пов'язаних з адміністративним наглядом.

З огляду на існуючі та вищезазначені питання ми можемо констатувати актуальність та нагальну необхідність подальшої розробки та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в цій сфері. Про це свідчить і підвищений інтерес до проблеми адміністративного нагляду багатьох учених, зокрема Д. М. Овсянка, С. В. Ківалова, Ю. П. Битяка, Д. М. Бахраха та багатьох інших.

Перш за все, перед тим, як перейти до розгляду зазначеної теми по суті, нам необхідно визначитися з основними термінами. Щодо дефініції терміна «нагляд», то автори тлумачних словників трактують слова «наглядати» і «нагляд» так:

«Наглядати» — «здійснювати нагляд, доглядати, спостерігати» [3]; «пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» [4].

«Нагляд» фіксують словники зі значеннями: «1) дія за значенням нагляда-

ти; 2) (збірне) група осіб чи органи влади, що наглядають за ким-, чим-небудь» [4; 5; 6].

Наведені дефініції свідчать про те, що нагляд — це передусім спостереження за ким-небудь, слідкування за порядком, додержанням правил, а також перевірка конкретних дій (діяльності) і поведінки. Суб'єктами нагляду можуть бути юридичні і фізичні особи, які мають владні наглядові повноваження [2].

Незважаючи на те, що тлумачні словники майже однозначно трактують поняття «нагляд», даний термін в юридичному розумінні не є настільки беззаперечним. У цьому контексті постає дискусія стосовно співвідношення термінів «нагляд» та «контроль», що в подальшому значно спрощує визначення його сутності.

Ряд учених вважає нагляд різновидом контролю, який має при цьому свої особливості [7]. На противагу цій думці, деякі автори вважають, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому притаманні свої особливості. В. М. Гаращук висловлює думку про те, що «нагляд здійснює єдиний державний орган — прокуратура» (санітарний, пожежний нагляд та деякі інші види діяльності неточно називаються наглядом, у дійсності ж — це контроль) [8]. Водночас Ю. П. Битяк і В. В. Зуй стверджують, що «існують два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, — загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних державних інспекцій і служб — адміністративний нагляд» [9].

Порівнюючи адміністративний нагляд і контроль з точки зору змісту, обсягу повноважень, суб'єктів та об'єктів перевірок, правових і організаційних форм їх здійснення, можна стверджувати, що адміністративному нагляду притаманні особливості, які не характерні для контролю. Водночас, є підстави вважати, що адміністративний нагляд є специфічним видом державного контролю.

1. Контроль включає в себе перевірку стану справ як з точки зору законності, так і доцільності. Адміністративний нагляд здійснюється тільки для перевірки законності.

2. При здійсненні контролю відповідні органи можуть втручатися в оперативно-господарську і виробничу діяльність підконтрольного об'єкта, використовуючи при цьому заходи дисциплінарного примусу. Органи адміністративного нагляду такими повноваженнями не володіють. Вони мають право здійснювати спостереження, перевірку дотримання певних норм, виявляти і припиняти правопорушення, а також притягувати винних до адміністративної відповідальності.

3. Контроль, як правило, стосується конкретних органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб. На противагу цьому, адміністративний нагляд здійснюється стосовно: а) невизначеного кола фізичних і юридичних осіб за дотриманням ними певних правил; б) визначеного кола осіб (громадян, посадових осіб, юридичних осіб) за дотриманням ними конкретних правил (придбання, використання вогнепальної зброї тощо); в) персоніфікований адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

4. Адміністративний нагляд, як правило, пов'язаний із застосуванням за-

ходів адміністративного попередження, адміністративного припинення і накладення адміністративних стягнень. Тобто органи адміністративного нагляду наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. На відміну від них контрольні органи такими повноваженнями не володіють (як правило, мають право застосовувати заходи дисциплінарного стягнення).

Таким чином викладене в статті дозволяє стверджувати, що контроль варто відрізнити від близького йому виду державної діяльності — нагляду, хоча їм і притаманні деякі спільні риси.

Основними ознаками адміністративного нагляду є те, що:

- суб'єкт адміністративного нагляду є суб'єктом виконавчої влади;
- основною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави;
- спеціалізований характер, тобто спрямований на дотримання спеціальних правил (санітарних, ветеринарних, пожежних, митних та ін.);
- проводиться систематично за конкретним об'єктом;
- здійснюється, як правило, суб'єктами державної виконавчої влади, наділеними надвідомчими повноваженнями;
- пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд здійснюється з метою охорони відповідних суспільних відносин як від правопорушень, так і від об'єктивно-протиправних дій і стихійних явищ.

Враховуючи вищенаведене, підтримуючи думку авторів підручника «Адміністративне право України», можна зробити такий висновок: адміністративний нагляд — це вид державної управлінської діяльності, яка здійснюється спеціальними органами державної виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян із приводу виконання ними вимог чинного законодавства з використанням заходів адміністративного примусу [10].

Розглянувши поняття адміністративного нагляду, перейдемо до дослідження його видів. В адміністративній науці виділяють такі види адміністративного нагляду.

1. Державний санітарно-епідеміологічний нагляд. Санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється на підставі законів України: «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11]; «Про захист населення від інфекційних захворювань» [12]; Указу Президента «Про невідкладні заходи по боротьбі з туберкульозом» (11.05.2000) [13]; Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні [14]; Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України [15] та інших нормативно-правових актів. Основними завданнями санітарно-епідеміологічного нагляду є: 1) нагляд за організацією і проведенням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідемічних заходів; 2) нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, участь у розробленні та контроль за виконанням програм із запобігання шкідливому впливу небезпечних факторів довкілля та

виробничого середовища на здоров'я людини; 3) нагляд за дотриманням санітарного законодавства та ін.

2. Нагляд за додержанням законодавства про працю. Правовою засадою здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю є Конституція України, закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України та Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю [16]. Згідно з указаним Положенням державний нагляд за дотриманням законодавства про працю здійснює Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, який очолює директор департаменту — Головний державний інспектор праці України. Об'єктами даного нагляду виступають підприємства, установи та організації усіх форм власності та фізичні особи, які використовують найману працю.

3. Державний геодезичний нагляд. Державний геодезичний нагляд здійснюється на підставі Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та Положення про Інспекцію державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України [17].

4. Державний пожежний нагляд. Державний пожежний нагляд здійснюється на підставі закону «Про пожежну безпеку» [18], Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [19], Положення про Державну пожежну охорону МВС України [20], Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання розпоряджень (приписів) посадових осіб органів Державного пожежного нагляду [21].

5. Державний нагляд за безпекою дорожнього руху. Правовими засадами державного нагляду за безпекою дорожнього руху є закони: «Про міліцію», «Про дорожній рух» [22], Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС України [23], «Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та взаємовідносин міліції із власниками транспортних засобів», «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення нагляду за дорожнім рухом працівниками державтоінспекції МВС України» [24].

6. Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Здійснюється на підставі Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [25].

Узагальнюючи вищевикладене, можна зазначити, що слід чітко розмежовувати поняття «нагляд» та «контроль»; адміністративний нагляд як вид державного нагляду є більш об'ємним і різноманітним у порівнянні з іншими видами; існує шість видів адміністративного нагляду, кожен з яких здійснюється окремим суб'єктом, наділеним своєю компетенцією.

Перспективами розвитку питання адміністративного нагляду в Україні є створення загального обліку нормативних актів, які видаються органами адміністративного нагляду в процесі реалізації своїх функцій; чітке визначення кола суб'єктів, які його здійснюють, а також визначення обсягу їхніх повноважень.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Ярмак Х. П. Попяття і значення пагляду в Україні // Митпа справа. — 2003. — № 1. — С. 97–106.
3. Даль В. Толковий словарь живого великорусского языка. — М., 1956. — Т. 2. — С. 401.
4. Словник української мови: В 11 т. — К., 1970–1980. — Т. 5. — С. 49.
5. Ожегов С. И., Шведова П. Ю. Толковий словарь русского языка. — М., 1998. — С. 379.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К., 2002. — С. 555.
7. Бахрах Д. П. Административное право России: Учеб. для вузов. — М., 2000. — С. 394.
8. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. — Х., 2000. — С. 222.
9. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины: Учеб. пособие. — Х., 1999. — С. 234.
10. Адміністративне право України: Підручник / За ред. С. В. Кивалова. — Одеса, 2003. — С. 309–311.
11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 27.
12. Про захист населення від інфекційних захворювань: Закон України від 06.04.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 17.
13. Про певідкладні заходи по боротьбі з туберкульозом: Указ Президента від 11.05.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 20.
14. Положення про державний санітарно-епідеміологічний пагляд в Україні: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 р. // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 25.
15. Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України: Затв. паказом МОЗ України від 18.04.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 25.
16. Положення про Державний департамент пагляду за додержанням законодавства про працю: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 49.
17. Положення про Інспекцію державного геодезичного пагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 р. // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 35.
18. Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 5.
19. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 27 січня 2003 р. // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 5.
20. Положення про Державну пожежну охорону МВС України: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. // ЗПУ України. — 1994. — № 11.
21. Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, певикопаши розпоряджень (приписів) посадових осіб органів Державного пожежного пагляду: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1994 р. // ЗПУ України. — 1995. — № 3.
22. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 31.
23. Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС України: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 16.
24. Про певідкладні заходи щодо вдосконалення пагляду за дорожнім рухом працівниками державтоінспекції МВС України: Затв. наказом МВС України від 06.02.2001 р. // Бухгалтерія. Налоги. Бизнес. — 2001. — 8–14 фєвр.
25. Про адміністративний пагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 32.