

УДК 342.92

Я. І. Маслова
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА ПРОЦЕДУРА ЗАСТОСУВАННЯ

Актуальність теми. Одним із найважливіших повноважень, властивих державному апарату, є здійснення наглядових функцій, зокрема адміністративного нагляду. У науці адміністративного права не отримала належної уваги проблема інтерпретації адміністративного нагляду і як функції органів виконавчої влади. В умовах впровадження людиноцентристської концепції адміністративного права постала необхідність визначення кола суб'єктів, які мають право його здійснювати, та обсягу їхніх повноважень у цій сфері. Рішення цієї задачі дозволить визначити місце адміністративного нагляду в адміністративно-правовому регулюванні. Відсутність нормативно-правового забезпечення окремих аспектів процедури адміністративного нагляду обумовили низький рівень його ефективності. Для забезпечення функціональності та практичної значущості інституту адміністративного нагляду в Україні має бути впроваджено дієві механізми його застосування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад адміністративного нагляду та процедури його застосування було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.В. Краснов, О.В. Кузьменко, Д.М. Овсянко, Х.П. Ярмакі та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням порядку застосування адміністративного нагляду залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися системи суб'єктів публічного адміністрування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутності адміністративного нагляду та процедури його застосування.

Виклад основного матеріалу. Етимологічне значення поняття «нагляд» розкривається шляхом його трактування в сенсі діяльності щодо слідкування чи спостереження за конкретним об'єктом [1]. Адміністративний нагляд є способом реалізації компетенції публічної адміністрації, що має на меті забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності [2, с. 310].

Адміністративний нагляд є найбільш об'ємним і різноманітним, суттєво відрізняється від судового і прокурорського нагляду тим, що: наглядовий суб'єкт є суб'єктом публічної адміністрації; ос-

новною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави (а судового і прокурорського – забезпечення належного рівня законності в державі); має спеціалізований характер, тобто направлений на дотримання спеціальних правил (санітарних, ветеринарних, пожежних, митних тощо); застосування адміністративного нагляду пов'язано використанням адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд є різновидом публічного нагляду, який може застосовуватись суб'єктами публічної адміністрації, що наділені відповідними владними повноваженнями з метою забезпечення належного рівня законності й дисципліни.

Загалом, у теорії адміністративного права сформуливались наступні підходи до визначення «адміністративного нагляду»:

1) адміністративний нагляд трактується як діяльність щодо виконання загальнообов'язкових норм, встановлених законами та підзаконними актами, яка здійснюється систематично за ініціативою уповноважених суб'єктів;

2) адміністративний нагляд трактується як діяльність щодо систематичного спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу;

3) адміністративний нагляд трактується як запобіжний захід, головною метою якого є запобігання вчиненню піднаглядним суб'єктом нових правопорушень;

4) адміністративний нагляд трактується як засіб забезпечення законності в державному управлінні й являє собою систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням законів і актів, що реалізується органами управління стосовно підвідомчих їм питань та спрямований на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності;

5) адміністративний нагляд трактується як засіб індивідуальної профілактики на стадії попередження правопорушень, який полягає в спостереженні, перевірці і організаційно корективному впливові на особу, якого спрямовано на виявлення причин і умов негативної поведінки, обмеження можливостей для вчинення правопорушень, ство-

рення сприятливих умов для застосування інших заходів індивідуально-профілактичного впливу;

б) адміністративний нагляд трактується як функція органів державної виконавчої влади, так як є найбільш загальним, універсальним напрямком діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає в безперервному (постійному) впливі (зіткненні) з об'єктами управління (об'єктами адміністративного нагляду) з метою охорони та регулювання основних об'єктів правового захисту (предмета адміністративного нагляду), що має жорстку адміністративно-правову регламентацію, результатом якої є оцінка діяльності керованого об'єкта (об'єктів адміністративного нагляду) за заданими нормативно-правовими актами параметрами, а в передбачених законом випадках реагування з метою недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків [3, с. 131].

При визначенні поняття «адміністративного нагляду» слід враховувати людиноцентристську концепцію призначення адміністративного права та тенденції заміни державного управління публічним адмініструванням.

Відповідно, адміністративний нагляд є засобом забезпечення законності, що об'єктивується через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотримання норм права та має на меті досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання.

До характерними ознак адміністративного нагляду можна віднести наступні:

1) суб'єктами, яких уповноважено на здійснення адміністративного нагляду є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічної адміністрації;

2) адміністративний нагляд є можливим лише у тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами;

3) змістом адміністративного нагляду є діяльність щодо спостереження за станом дотримання норм права, при цьому галузева приналежність останніх не має значення;

4) застосування адміністративного нагляду не може супроводжуватись втручанням у діяльність об'єкта нагляду через активні дії уповноважених суб'єктів;

5) при виявленні під час адміністративного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення правових норм, адміністративний нагляд може бути доповнено застосуванням втручальних заходів забезпечення законності;

6) адміністративному нагляду можуть бути піддані як суб'єкти публічної адміністрації, так і фізичні та юридичні особи;

7) адміністративний нагляд має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово тощо.

Поняття «адміністративного нагляду» тісно пов'язано із поняттям «контролю», тому що за їх допомогою відображається одне й теж саме – спосіб забезпечення законності. При цьому, якщо нормативно-правове регулювання, уповноважені суб'єкти та мета застосування є подібним, зміст діяльності, її наслідки та процедура застосування – суттєво різняться.

Щодо практичного вираження адміністративного нагляду, то його може бути реалізовано у наступних формах:

1) через правову форму шляхом встановлення норм права як специфічної форми діяльності органів адміністративного нагляду. В нормотворчій діяльності органів адміністративного нагляду ця обставина має прояв у виданні і затвердженні спеціальних правил та вимог. Нормативно-правові акти, що стосуються адміністративного нагляду можуть бути прийняті через затвердження «положення», «вимоги», «норми», «правила»;

2) через правову форму шляхом застосування норм права через видання наглядовими органами індивідуального адміністративного акту в конкретних суспільних відносинах;

3) через організаційну форму шляхом виконання організаційних дій, що має прояв у обстеженні роботи під наглядових об'єктів, ознайомленні з документами, проведенні експертиз, спостережень за роботою підприємства, установи, організації;

4) через організаційну форму шляхом здійснення матеріально-технічних операцій, що має допоміжний характер, за їх допомогою обслуговується адміністративно-наглядова діяльність, готуються матеріали для проведення організаційних дій, видання правових актів, ведення діловодства, складання звітів.

В залежності від обраного критерію для класифікації можна виокремити різні види адміністративного нагляду. В залежності від об'єкта щодо якого застосовано адміністративний нагляд, можна виокремити наступні його види:

1) адміністративний нагляд, який здійснюється щодо сфери суспільних відносин для забезпечення їх безпеки та правопорядку, наприклад, санітарно-епідеміологічний нагляд [4], нагляд за дотриманням законодавства про дорожній рух та його безпеку [5], нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [6], нагляд у сфері господарської діяльності [7], нагляд за охороною праці [8] тощо;

2) адміністративний нагляд, який здійснюється щодо осіб із спеціальним правовим статусом для забезпечення прав і свобод людини, наприклад, нагляд за особами, звільненими з місць поз-

бавлення волі [9], нагляд за дотриманням прав дітей, які усиновлені іноземцями [10] тощо.

Процедура адміністративного нагляду уявляється доцільним визначити як регламентований нормами адміністративного права порядок здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права у межах компетенції, установленної чинним законодавством з метою реалізації відповідним суб'єктом наданих функцій.

Процедура адміністративного нагляду має певну структуру – внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, суб'єктів процедури, момент початку та закінчення кожної стадії, процедурні документи, що супроводжують окрему стадію процедури тощо.

Стадією процедури адміністративного нагляду є сукупністю відносно відокремлених, самостійних процедурних дій, що логічно поєднані в часі і спрямовані на досягнення мети – установлення міри і ступеня відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству.

Можна виокремити такі стадії адміністративного нагляду, як:

1) підготовча стадія, в межах якої суб'єктом публічної адміністрації на підставі встановлених законом повноважень конкретизується об'єкт нагляду, здійснюються процедурні дії щодо вибору форм нагляду;

2) основна стадія, в межах якої застосовуються обрані форми нагляду, проводиться аналіз відповідності функціонування об'єкта нагляду нормам чинного законодавства та аналіз ризиків його порушення;

3) підсумкова стадія, в межах якої суб'єктом публічної адміністрації здійснюється формування звітів та аналітичних матеріалів щодо застосованих форм нагляду та встановлюється наявність потреби у подальшому здійсненні контрольно-наглядових повноважень стосовно об'єкта нагляду.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що адміністративний нагляд є інститутом адміністративного права, якого спрямовано на забезпечення законності в сфері публічного адміністрування. При цьому, процедура адміністративного нагляду є функціональним відображенням його змісту. Особливості процедури адміністративного нагляду полягають не лише у процедурних діях, які можуть вчинятись суб'єктом публічної адміністрації, але й в об'єктові нагляду, яким може бути як окрема сфера

суспільних відносин, так і діяльність окремого суб'єкта. Можна констатувати, наявність неформалізованих наслідків застосування адміністративного нагляду, а також переважну більшість його здійснення на підставі розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Уявляється доцільним подальше вивчення проблематики процедурних аспектів адміністративного нагляду.

Література

1. Словник української мови: в 11 т. К.: Наукова думка. URL: <http://zit.in.ua> (дата звернення: 09.09.2020 р.)
2. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
3. Денисова А. В. Адміністративний нагляд як функція органів державної виконавчої влади. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 131-134.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
5. Про дорожній рух: Закон України від 14.06.1993 р. № 3353-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335312?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4#w1_1 (дата звернення: 17.04.2019 р.).
6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
8. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
9. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
10. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

Анотація

Маслова Я. І. Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад адміністративного нагляду та виокремленню його сутнісних ознак. Встановлено, що адміністративний нагляд є засобом забезпечення законності, що об'єктивується через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права та має на меті досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання. Виокремлено ознаки адміністративного нагляду: 1) суб'єктами, яких уповноважено на здійснення адміністративного нагляду є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічної адміністрування; 2) адміністративний нагляд є

можливим лише у тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами; 3) змістом адміністративного нагляду є діяльність щодо спостереження за станом дотриманням норм права, при цьому галузева приналежність останніх не має значення; 4) застосування адміністративного нагляду не може супроводжуватись втручанням у діяльність об'єкта нагляду через активні дії уповноважених суб'єктів; 5) при виявленні під час адміністративного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення правових норм, адміністративний нагляд може бути доповнено застосуванням втручальних заходів забезпечення законності; 6) адміністративному нагляду можуть бути піддані як суб'єкти публічної адміністрації, так і фізичні та юридичні особи; 7) адміністративний нагляд має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово тощо.

Визначено, що процедура адміністративного нагляду є регламентованим нормами адміністративного права порядок здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права у межах компетенції, установлені чинним законодавством з метою реалізації відповідним суб'єктом наданих функцій.

Ключові слова: адміністративний нагляд, суб'єкт публічної адміністрації, спостереження, дотримання стану законності, процедура адміністративного нагляду.

Summary

Maslova Ya. I. Administrative supervision: essence and procedure of application. – Article.

The article is devoted to the study of the theoretical and legal foundations of administrative supervision and highlighting its essential features. It is established that

administrative supervision is a means of ensuring legality, which is objectified through the activities of authorized entities of public administration to observation compliance with the law and aims to achieve the preventive objectives of administrative regulation. Signs of administrative supervision are singled out: 1) the subjects authorized to carry out administrative supervision are state executive bodies, local self-government bodies, subjects of delegated powers and other subjects of public administration; 2) administrative supervision is possible only in cases where its application is provided by administrative law; 3) the content of administrative supervision is the activity of observation the state of compliance with the rule of law, while the sectoral affiliation of the latter does not matter; 4) the application of administrative supervision may not be accompanied by interference in the activities of the object of supervision due to the active actions of authorized entities; 5) if objective grounds are found during administrative supervision to assert that there is a threat of violation of legal norms, administrative supervision may be supplemented by the application of interfering measures to ensure legality; 6) both subjects of public administration and individuals and legal entities may be subject to administrative supervision; 7) administrative supervision has a systemic character, but its application can take place constantly, periodically and once, etc.

It is determined that the procedure of administrative supervision is regulated by the norms of administrative law, the procedure for carrying out the activities of authorized entities of public administration to observation compliance with the law within the competence established by applicable law in order to implement the functions.

Key words: administrative supervision, subject of public administration, observation, observance of the rule of law, procedure of administrative supervision.