

*Денисова А. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ВИДІВ І СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті запропоновано систематизацію видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади як основи подальшого вирішення проблеми оптимізації суб'єктного складу контрольно-наглядових відносин.

Ключові слова: адміністративний нагляд, суб'єкт, орган виконавчої влади, публічна безпека, протидія корупції, безпека життєдіяльності населення.

Постановка проблеми. Необхідність здійснення систематизації видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади визначена відсутністю державної стратегії контрольно-наглядової діяльності, що тягне за собою ситуативність формування системи суб'єктів адміністративного нагляду та їх відповідної компетенції. Слід вказати і на фактичну відсутність у чинному законодавстві розмежування контролю від нагляду та недостатній рівень врахування превентивної спрямованості адміністративного нагляду, який у суспільній свідомості сприймається переважно як діяльність суто примусового характеру.

Так, Державною регуляторною службою України наведено перелік усіх органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які наділені компетенцією щодо приведення у відповідність до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» підзаконних нормативно-правових актів. Серед них слід назвати такі:

– міністерства (Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство фінансів України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство екології та природних ресурсів; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України);

– служби (Державна архівна служба України; Державна служба геології та надр України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба України з питань праці; Державна служба України з надзвичайних ситуацій);

– агентства (Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державне космічне агентство України);

– інспекції (Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна інспекція ядерного регулювання України);

– інші органи державної виконавчої влади (Пенсійний фонд України; Служба безпеки України; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг) [1].

Водночас наведений вище перелік органів державної виконавчої влади, які наділені компетенцією щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, неповний і має бути доповнений іншими суб'єктами, що здійснюють загальний і спеціальний адміністративний нагляд у сфері забезпечення життєдіяльності населення.

Формуванню цілісного уявлення про систематизацію видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади сприятимуть наукові напрацювання вчених у галузі адміністративного права, а саме роботи В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашука, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Харитонової.

Мета статті полягає у здійсненні систематизації видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади як основи подальшого вирішення проблеми оптимізації суб'єктного складу контрольно-наглядових відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єктів адміністративного нагляду доцільно виділити, виходячи з ознаки їх організаційної відокремленості та спираючись на приписи чинного законодавства, в якому передбачено врегулювання їх компетенції.

Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 року № 264/94-ВР встановлено, що суб'єктом здійснення адміністративного нагляду виступають органи Національної поліції.

Серед рис адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, можна виділити надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції, профілактичну та правовиховну спрямованість; організуючу спрямованість, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічної безпеки і порядку, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій; поєднання загального і спеціалізованого характеру, оскільки адміністративний нагляд, з одного боку, реалізується більшістю служб та підрозділів Національної поліції, а з іншого боку, спрямований на забезпечення спеціальних правил

(паспортно-реєстраційних, дозвільних тощо); здійснення за наявності підстав та відносно певних категорій осіб, що прямо передбачено чинним законодавством; розуміння як напряду оперативно-службової діяльності органів Національної поліції; здійснення специфічними засобами і методами, зокрема із застосуванням адміністративного примусу.

На думку О.А. Петренко, «адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі», як правове явище може бути розкрито через призму таких інститутів права: 1) як складова загального адміністративного нагляду міліції; 2) як елемент індивідуальної профілактичної діяльності; 3) як частина правоохоронної діяльності в аспекті боротьби зі злочинністю; 4) як складник адміністративного примусу. Як аргумент, що дає змогу досліднику виділити перший підхід, наведено поняття загального адміністративного нагляду міліції, обґрунтованого Х.П. Ярмачі. Такий нагляд визначено як правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами, що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил і вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [2, с. 324–325; 3, с. 30].

Наведений науковий підхід Х.П. Ярмачі щодо доцільності виділення загального адміністративного нагляду не втрачає актуальності через те, що органи Національної поліції наділені повноваженнями щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, що прямо передбачено п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [4]. Загальний нагляд органами Національної поліції здійснюється у таких сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, як, зокрема, забезпечення безпеки дорожнього руху; дотримання правил дозвільної системи; здійснення охорони об'єктів права державної власності; проведення масових заходів; запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі (відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII).

Спираючись на підхід Х.П. Ярмачі, доцільно сказати про загального суб'єкта адміністративного нагляду – органи Національної поліції, а саме патрульну поліцію, кримінальну поліцію, поліцію охорони під час здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також інші органи (підрозділи), наділені відповідною компетенцією.

На думку Х.П. Ярмачі, доцільно виділити два різновиди загального адміністративного нагляду за ознакою визначеності об'єкта адміністративного нагляду: за невизначеним колом осіб, а точніше, за всіма тими, хто зобов'язаний додержуватися загальних паспортних, протипожежних, санітарних, митних правил, правил дорожнього руху тощо; за особами, що одержали певні дозволи (наприклад, ліцензії, дозволи на користування зброєю) [3].

Із вказаним підходом слід погодитись, але з огляду на чинність Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, яким передбачено зміни в компетенції Національної поліції, порівняно з компетенцією міліції, відповідно до Закону України «Про міліцію», який втратив чин-

ність. Проте компетенція щодо загального нагляду залишається у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху, дотримання правил дозвільної системи, міграційній сфері, сфері охорони публічної безпеки і порядку.

Звернення до нормативно-правових актів, якими врегульовано відносини щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, дає змогу сказати про те, що не тільки органи Національної поліції є такими. Інструкцією про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затвердженою спільним Наказом МВС України, Державного департаменту з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/203 [5], яка є досі чинною, передбачено компетенцію установ виконання покарань у зазначеній сфері, у яких відповідною компетенцією наділені відділ по контролю за виконанням судових рішень, відділ нагляду і безпеки, оперативний відділ, відділ виховної і соціально-психологічної роботи. В органах Національної поліції компетенцією щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, наділені дільничні інспектори, патрульна поліція, працівники приймальників-розподільників, кримінальна поліція.

Окремо слід сказати про нагляд за засудженими і особами, узятими під варту, який здійснюється, відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року № 2713-IV [6], посадовими та службовими особами органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів. Виділений вид нагляду відрізняється за предметом здійснення, суб'єктною складовою правовідносин щодо нагляду за засудженими і особами, узятими під варту, а також формами і методами здійснення, що випливають з компетенції, передбаченої ст. ст. 18–19 зазначеного Закону.

Предмет нагляду стосується дотримання антикорупційного законодавства (ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII) [7]. У сфері протидії корупції компетенцією щодо здійснення адміністративного нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства наділено Національне агентство з питань запобігання корупції. Саме про таку характеристику компетенції зазначеного суб'єкта слід говорити, спираючись на доктринальний підхід до визначення сутнісних ознак нагляду, його відмінності від контролю. Так, В.М. Гарашук відзначає відсутність права втручання в оперативну діяльність піднаглядного суб'єкта та самостійного притягнення винних осіб до правової відповідальності [8, с. 284–285].

Дійсно, наведене теоретичне положення прийнято юридичною наукою. Водночас слід зазначити, що воно було сформульовано за часів функціонування інституту загального нагляду прокуратури і нині може бути доповнене. Серед пропозицій щодо подальшого дослідження проблеми сутності нагляду і відмінності від контролю можна запропонувати двохаспектний підхід, який передбачає перш за все поглиблене вивчення правової природи нагляду і зіставлення у порівняльно-правовому аналізі сформованої теоретичної моделі та встановленим у чинному законодавстві нормам, якими врегульовано здійснення нагляду в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII прямо не передбачено норму, якою визначено повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо здійснення нагляду. Водночас названа у зазначеному Законі контрольна діяльність не передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єк-

та та правообов'язку самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Працівники Національного агентства з питань запобігання корупції не наділені повноваженнями самостійно притягувати винних до адміністративної відповідальності, проте наділені повноваженнями застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, здійснення інших заходів реагування на виявлені ознаки адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Таким чином, є підстави говорити про те, що діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції можна визначити як таку, що стосується адміністративного нагляду (у широкому сенсі цього терміна) і пов'язана з контролем дотримання антикорупційного законодавства. Отже, відповідні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції можна назвати контрольно-наглядовими і виділити їх в окремий вид адміністративної діяльності, що має правоохоронну спрямованість.

Серед суб'єктів адміністративного нагляду слід виділити групу суб'єктів, компетенція яких стосується здійснення адміністративного нагляду в окремих сферах життєдіяльності населення з метою забезпечення безпеки життєдіяльності: державного санітарно-епідеміологічного нагляду; державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки; державного ринкового нагляду; контролю у сфері поводження з відходами.

Чинне законодавство передбачає врегулювання відносин щодо державного нагляду (контролю) у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку. Суб'єктом державного нагляду (контролю) у вказаній сфері є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), відповідно до Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» від 23 листопада 2011 року № 1067/2011 [9], прийнятому на виконання Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року № 1280-IV [10].

Серед видів адміністративного нагляду виділено нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки, суб'єктом здійснення якого, відповідно до ст. 64 Кодексу цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI [11], є центральний орган виконавчої влади, який здійснює нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також його територіальні органи – Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [12; 13].

Державний ринковий нагляд, відповідно до Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 року № 2735-VI [14], є діяльністю органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам (ст. 1). Його мета полягає у вжитті обмежувальних (корегувальних) заходів з відповідним інформуванням про це громадськості щодо продукції, яка під час її використання за призначенням або за обґрунтовано передбачуваних умов і за належного встановлення та технічного обслуговування становить загрозу суспільним інтересам чи яка в інший спосіб не відповідає встановленим вимогам (ч. 1 ст. 4). Суб'єктом державного ринкового нагляду встановлено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного ринкового нагляду в межах сфери

своєї відповідальності та його територіальні органи – Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів [15].

Слід сказати про те, що повноваження щодо здійснення адміністративного нагляду реалізуються органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами в межах компетенції щодо здійснення контролю. Враховуючи вказане, складно виділити вищезгадані перелік видів нагляду.

Основою класифікації суб'єктів адміністративного нагляду, виділення окремих груп суб'єктів доцільно визначити їх компетенцію.

Висновки. Спираючись на викладене, сукупність суб'єктів адміністративного нагляду можна умовно поділити на групи за обсягом і характером компетенції у відповідній сфері. Комплексний характер адміністративного нагляду як правового явища визначає доцільність виділення, насамперед, напрямів (сфер, видів) нагляду. Так, проведений аналіз суб'єктного складу відносин у сфері адміністративного нагляду довів доцільність виділення таких видів адміністративного нагляду, перелік яких не є вичерпним: загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції; спеціального адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляду за засудженими й особами, узятими під варту; нагляду за додержанням антикорупційного законодавства; державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; державного нагляду (контролю) у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку; державного санітарно-епідеміологічного нагляду; нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки; державного ринкового нагляду та інших видів нагляду.

За ознакою компетенції суб'єкти адміністративного нагляду доцільно систематизувати у дві групи: суб'єкти загальної превенції та суб'єкти спеціальної превенції.

До суб'єктів загальної превенції належать органи державної виконавчої влади, їх посадові особи, які наділені компетенцією щодо здійснення адміністративного нагляду стосовно широкого кола суспільних відносин. Компетенція суб'єктів спеціальної превенції обмежена чинним законодавством конкретною сферою правового впливу. Коло суб'єктів загальної превенції обмежене органами Національної поліції. Суб'єктів спеціальної превенції значно більше, а їх систематизацію доцільно здійснювати за ознакою підвідомчості, тобто змістовної специфіки предмета адміністративного нагляду, здійснюваного такими суб'єктами.

Суб'єктів адміністративного нагляду можна систематизувати за ознакою характеру предмету здійснення відповідної діяльності: сфера публічної безпеки та порядку; сфера протидії корупції; сфера безпеки життєдіяльності населення.

Література:

1. Щодо забезпечення підготовки та подання проектів Уряду про затвердження, внесення змін, доповнень або скасування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : Лист Державної регуляторної служби України від 10 квітня 2017 року № 2368/0/20-17.
2. Петренко О.А. Суть адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу / О.А. Петренко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 323–332.
3. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : [монографія] / Х.П. Ярмачі. – О. : Астропрінт, 2006. – 334 с.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

5. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Наказ МВС України. – Державний департамент з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/203 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Ч. 2. – Ст. 103.
6. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Правова доктрина України : у 5 т. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х. Право, 2013. – Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. – 2013. – 864 с.
9. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23 листопада 2011 року № 1067/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3417.
10. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
11. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
12. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.
13. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3514.
14. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2735-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3602.
15. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 465/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 12. – Ст. 631.

Денисова А. В. Систематизація видів и суб'єктів адміністративного надзора органів исполнительної влади

Аннотація. В статті пропонується систематизація видів и суб'єктів адміністративного надзора органів исполнительної влади як основи дальнішого рішення проблеми оптимізації суб'єктного складу контрольно-надзорних відносин.

Ключевые слова: адміністративний надзор, суб'єкт, орган исполнительної влади, публічна безпека, протидія корупції, безпека життєдіяльності населення.

Denysova A. Systematization of types and subjects of administrative supervision of executive authorities

Summary. The article proposes the systematization of the types and subjects of administrative supervision of executive authorities as the basis for further solution of the problem of optimization of the subject structure of supervisory and supervisory relations.

Key words: administrative supervision, subject, executive body, public security, counteraction to corruption, life safety of the population.