

УДК 351.94:342.95

М.С. ПАНОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

КРИТЕРІЇ ВІДМЕЖУВАННЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ВІД НАГЛЯДУ В ІНШИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, критерії відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, суб'єкти нагляду

Наглядова діяльність держави складна та різноманітна за своїм змістом та характером. Це обумовлено тим, що функція нагляду охоплює собою майже всі сфери суспільно-правових відносин. Нагляд і контроль входять до правового механізму забезпечення реалізації норм всіх галузей права. Серед них особливе місце посідає нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, який має свої специфічні риси. Відповідно, нагляд у зазначеній сфері відрізняється від нагляду в інших галузях права. Саме тому в сучасних умовах важливим є встановлення меж нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, які визначаються відповідними критеріями.

Проблемним питанням у сфері нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, присвячено ряд наукових праць таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, К.С. Ковриженко, В.І. Коваль, В.К. Колпаков, В.А. Комаров, М.В. Косюта, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, Н.О. Облаватська, С.В. Петков, Є.М. Попович, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та багатьох інших. Однак, комплексне дослідження питання визначення критеріїв відмежування нагляду за дотри-

манням адміністративного законодавства від нагляду в інших галузях законодавства, відсутнє, що і обумовлює актуальність теми статті.

Метою даної статті є встановлення меж нагляду за дотриманням адміністративного законодавства та критеріїв його відмежування від нагляду в інших сферах суспільно-правових відносин. Для досягнення поставленої мети необхідно реалізувати такі завдання: визначити особливості нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, проаналізувати критерії відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства від нагляду в інших галузях законодавства.

В науково-правовій літературі висловлюється точка зору, що нагляд за дотриманням адміністративного законодавства відрізняється від нагляду в інших галузях права своїми специфічними рисами.

Так, Ю.М. Старілов визначає такі особливості нагляду за дотриманням адміністративного законодавства: 1) є особливим різновидом державного контролю; 2) здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади та їх посадовими особами; 3) діяльність з нагляду здійснюється систематично; 4) мета – забезпечення правопорядку і громадської безпеки у сфері державного управління; 5) між суб'єктами та об'єктами нагляду відсутня організаційна підпорядкованість; 6) здійснюється щодо органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств, громадських об'єднань та їх посадових осіб і громадян; 7) здійснюється за допомогою певних методів; 8) оцінка об'єкта дається тільки з позиції законності [1, с.521].

З визначеними особливостями беззаперечно слід погодитись, однак, справедливо також зазначити і про те, що деякі з цих специфічних рис властиві також іншим видам нагляду. Зокрема, те, що між наглядовими та піднаглядними суб'єктами відсутня організаційна підпорядкованість є характерною рисою всіх видів нагляду, і відрізняє, перш

за все, нагляд від контролю, але не визначає особливості нагляду в тій чи іншій сфері суспільно-правових відносин. Те ж саме можна сказати і про здійснення нагляду за допомогою визначених методів – кожний вид нагляду здійснюється за допомогою певних методів. Тут доцільно вказати на те, що нагляд за дотриманням адміністративного законодавства здійснюється особливими методами, які не застосовуються в інших видах нагляду, зокрема адміністративний примус.

На думку С.В. Ківалова, нагляду за дотриманням адміністративного законодавства властивий ряд особливостей, які відрізняють його від судового та прокурорського нагляду, а саме: 1) суб'єкт нагляду є суб'єктом виконавчої влади; 2) основною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави (а судового і прокурорського – забезпечення законності в країні); 3) спеціалізований характер, тобто він спрямований на дотримання спеціальних правил (санітарних, пожежних, ветеринарних, митних та ін.); 4) проводиться систематично за конкретним об'єктом; 5) здійснюється, як правило, суб'єктами виконавчої влади, наділеними надвідомчими повноваженнями; 6) пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу; 7) здійснюється з метою охорони відповідних суспільних відносин як від правопорушень, так і від об'єктивно-протиправних дій і стихійних явищ [2, с.305]. Автор не врахував, що нагляд за дотриманням адміністративного законодавства здійснюється також органами прокуратури та судовими органами. Тому з тим, що суб'єктом адміністративного нагляду виступають виключно органи виконавчої влади, неможна цілком погодитись. Дійсно найчастіше суб'єктами такого нагляду виступають саме органи виконавчої влади, але, наприклад, судовий нагляд розповсюджується на всі види відносин, що виникають у суспільстві, як це зазначено в Конституції України [3].

Отже, автори по-різному визначають специфічні риси нагляду в сфері дотримання

адміністративного законодавства, але не достатньо повно та точно визначають ці особливості. Тому, на нашу думку, для відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства від нагляду в інших галузях права слід використовувати наступні критерії.

По-перше, коло нормативно-правових актів, що складають адміністративне законодавство і щодо дотримання якого здійснюється нагляд. Наразі адміністративне законодавство України є розгалуженим, а кодифікація була здійснена лише щодо адміністративних правопорушень та адміністративного судочинства. Такий стан справ негативно впливає на реалізацію норм адміністративного законодавства, що тягне за собою очевидні труднощі при здійсненні нагляду за його дотриманням.

По-друге, перелік суб'єктів, щодо яких здійснюється нагляд. До таких суб'єктів відносяться фізичні та юридичні особи. При цьому особливими суб'єктами – юридичними особами виступають органи державної влади та місцевого самоврядування. Аналіз діючого законодавства дає підстави стверджувати, що стосовно Верховної Ради України, Президента України та Конституційного Суду України прокуратура не здійснює нагляд за дотриманням в тому числі адміністративного законодавства [4].

Отже, можемо зробити висновок, що суб'єктами, щодо яких може здійснюватися нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, виступають всі органи державної влади та їх посадові особи. Щодо інших суб'єктів, зокрема фізичних та юридичних осіб, то тут необхідне дотримання достатніх умов, оскільки втручання в особисту свободу громадян без наявності передбачених законодавством підстав та умов жодний державний орган або посадова особа не мають права. Проте, і за цими особами може здійснюватися нагляд у сфері дотримання ними адміністративного законодавства. Зокрема, нагляд за фізичними особами у сфері дотримання адміністративного законодавства

ва може бути здійснено, наприклад, при звільненні їх з місць позбавлення волі (адміністративний нагляд). Юридичні особи підлягають нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, якщо є інформація про порушення ними встановленої дозвільної системи.

Таким чином, зважаючи на широкий обсяг суспільно-правових відносин, які охоплені нормами адміністративного законодавства, можна зробити висновок, що критерієм відмежування нагляду в цій сфері є достатньо широке коло суб'єктів, щодо яких можливо здійснювати такий нагляд. В інших видах нагляду, суб'єкти, щодо яких такий нагляд може здійснюватися, перебувають у конкретному правовому статусі або вступають у відповідні відносини, тому, таке коло суб'єктів є обмеженим і, як правило, конкретно визначеним. Наприклад, при здійсненні нагляду за дотриманням трудового законодавства, піднаглядним суб'єктом може бути лише власник підприємства або уповноважений ним орган, а також працівники цього підприємства; при здійсненні нагляду за дотриманням господарського законодавства, піднаглядний суб'єкт – це завжди суб'єкт господарювання тощо. Отже, лише в наглядовій діяльності щодо дотримання адміністративного законодавства суб'єктом може виступати будь-яка фізична або юридична особа, включаючи всі органи державної влади та їх посадових осіб.

По-третє, особливість суб'єкта, який здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства. Так, на думку К.С. Бельського, в державному органі, що здійснює нагляд за дотриманням адміністративного законодавства, відсутні елементи постійного впливу на об'єкт, за яким проводиться спостереження. Право наглядового органу впливати виникає тоді, коли об'єкт спостереження (громадянин, посадова особа, організація) порушує правові норми або своїми діями створює небезпечну для громадського порядку ситуацію, або коли створюється загроза природного, техногенного чи

іншого характеру [5, с.601]. Проте, на нашу думку, дана точка зору є не зовсім вірною, оскільки нагляд органами державної влади може проводитися і як попереджувальний (профілактичний вплив на піднаглядний суб'єкт).

Тому, більш правильним буде зазначити, що особливістю суб'єкта наглядової діяльності є міжвідомчий характер, тобто нагляд може здійснюватися за різними органами державної влади, які навіть можуть належати до різних гілок влади, а також за фізичними та юридичними особами.

По-четверте, засоби здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства. В юридичній літературі відмічається, що засобами здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства є: 1) постійне спостереження; 2) періодичні перевірки; 3) обстеження піднаглядного об'єкта; 4) витребування та аналіз документів; 5) вивчення звернень громадян та юридичних осіб, публікацій у засобах масової інформації про порушення законності у сфері державного управління [6, с.98]. Означені засоби нагляду є загальними для всіх видів нагляду. Специфічним же засобом, який застосовується при здійсненні нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, є застосування засобів адміністративного примусу.

На думку В.К. Колпакова, адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами, випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [7, с.194]. Адміністративний примус може застосовуватися і при здійсненні нагляду за дотриманням законодавства в інших галузях права, наприклад, адміністративний штраф.

Як зазначають автори С.С. Бородін та С.С. Громико, чинні нормативні акти закріп-

люють кілька груп повноважень органів, які здійснюють адміністративний нагляд: 1) повноваження щодо попередження правопорушень; 2) повноваження з припинення правопорушень; 3) повноваження щодо притягнення до відповідальності винних осіб; 4) повноваження з нормотворчості [8, с.22]. Погоджуючись з даною точкою зору розглянемо зміст цих повноважень.

Серед основних засобів попередження та припинення правопорушення при здійсненні нагляду є проведення перевірки дотримання адміністративного законодавства. За наслідками проведених перевірок у разі виявлення порушень закону орган прокуратури в особі уповноваженого прокурора:

- вносить подання;
- ініціює притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності;
- складає протокол про адміністративне правопорушення;
- розпочинає досудове розслідування;
- звертається з позовом (заявою) до суду, подає апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення;
- контролює своєчасність та повноту розгляду документів прокурорського реагування;
- здійснює нагляд за дотриманням і застосуванням законів про адміністративні правопорушення органами та посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності;
- здійснює інші заходи по усуненню причин та умов недотримання адміністративного законодавства.

Аналіз нормативно-правових актів в сфері здійснення нагляду за дотриманням адміністративного законодавства іншими органами державної влади дозволяє зробити висновок, що основними засобами здійснення нагляду цими органами є: 1) проведення ревізій, дослідження документів та інших носіїв інформації, їх оцінка; 2) здійснення обліку різних джерел інформації, яка містить звіти піднаг-

лядних суб'єктів; 3) прийняття рішень стосовно піднаглядного суб'єкта; 4) витребування інформації, в тому числі тієї, яка містить комерційну або державну таємницю, в порядку визначеному законодавством, здійснення перевірки цієї інформації, її оцінки тощо.

Засобами притягнення до відповідальності винних осіб, якщо під час здійснення нагляду було виявлено таку необхідність, є складання протоколу про виявлені правопорушення, звернення до суду для вирішення питання про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, накладення адміністративних стягнень, звернення до керівництва органу або посадової особи для проведення службового розслідування та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Нормотворча діяльність в сфері нагляду за дотриманням адміністративного законодавства полягає у прийнятті відомчих або міжвідомчих нормативних актів стосовно підвищення ефективності діяльності піднаглядних суб'єктів. Наприклад, Національне агентство з питань державної служби видає нормативні акти, спрямовані на покращення функціонування інституту державної служби.

Таким чином, кожний вид повноважень наглядового органу реалізується за допомогою встановленої групи засобів. Відмінністю цих засобів від тих, які застосовуються наглядовими органами при здійсненні нагляду за дотриманням законодавства в інших галузях права є те, що в основному наглядовий суб'єкт не здійснює постійного спостереження за піднаглядним суб'єктом, а вступає з ним у наглядово-адміністративні відносини лише у разі настання підстав та умов, передбачених законодавством.

Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що критеріями відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства від нагляду в інших галузях права є: 1) предмет нагляду – адміністративне законодавство; 2) особливість піднаглядного суб'єкта – можуть ви-

ступати всі фізичні та юридичні особи, включаючи всі органи державної влади та їх службові особи; 3) особливість наглядового суб'єкта – надвідомчий характер, тобто, може здійснювати нагляд за декількома суб'єктами, в тому числі тими, які належать до різних сфер діяльності та різних відомств; 4) особливість засобів здійснення нагляду – виступають не у вигляді постійного безперервного спостереження, а як періодичні перевірки за наявності підстав та умов, передбачених законодавством.

Встановлення меж нагляду за дотриманням адміністративного законодавства має практичне значення, яке полягає у визначенні суб'єктів, як наглядових, так і піднаглядних, а також обсягу їх компетенції при здійсненні нагляду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков.

– М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 728 с.

2. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747–IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.

6. Макарейко Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2009. – 189 с.

7. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

8. Административное право. Общая и особенная часть : курс лекций / под ред. С. С. Бородин, С. С. Громько. – СПб. : ГАУП, 2007. – 432 с.

Панова М. С. Критерії відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства від нагляду в інших сферах суспільно-правової діяльності / М. С. Панова // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 442–446 [Електронний ресурс].

Визначено особливості та критерії відмежування нагляду за дотриманням адміністративного законодавства від нагляду, який здійснюється в інших сферах суспільно-правових відносин.

Панова М.С. Критерии разграничения надзора за соблюдением административного законодательства от надзора в других сферах общественно-правовой деятельности

Определены особенности и критерии отграничения надзора за соблюдением административного законодательства от надзора, который осуществляется в других сферах общественно-правовых отношений.

Panova M.C. Criteria for Distinguishing Supervision of Administrative Law on Supervision in Other Areas of Social and Legal Activities

In the article the features and criteria for distinguishing Supervision of Administrative Law of surveillance carried out in other areas of public relations.