

*and operate on specific administrative and territorial units. The local state administration can be defined as an independent structural unit in the system of executive power which implements the functions of public administration within the powers granted to it in a certain sphere, object of state authority.*

*Generalization of tasks and functions of local executive bodies and local self-government bodies in the context of organizing the cooperation to prevent domestic violence allows to state that their activities are directed not only directly at the restraint of negative violent manifestations in the family, but also at the elimination of the causes of this phenomenon by the complex material, spiritual, moral and other influence on family relations.*

*And local measures aimed at the counteraction against the domestic violence are of great importance because they are responsible for coordinating the activities of various institutions at the local level.*

**Key words:** domestic violence, authorities, local governments, cooperation, tasks, functions.

УДК 342.9.35

**Собакарь А. О.,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри  
тактико-спеціальної підготовки,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро

## **МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ**

*У статті досліджено адміністративний нагляд як один з основних способів забезпечення законності в публічному управлінні, конкретизовано його місце в системі функцій управління, визначено спільні риси адміністративного нагляду і контролю, а також критерії їх розмежування.*

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, контроль, публічне управління, критерії розмежування, елемент, функція.

**Постановка проблеми.** Невід’ємним атрибутом функціонування правової держави є режим законності, який слугує забезпеченню публічних інтересів, охороні прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, інших суб’єктів публічного управління. Власне законність означає сувору, детальну регламентацію діяльності органів публічної адміністрації, а також неухильне дотримання і виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів фізичними та юридичними особами.

Законність є важливою складовою демократичних перетворень у будь-якій країні. Її недооцінка може ускладнити кризу суспільства, що виявляється у зростанні злочинності і розповсю-

дженні правового нігілізму серед усіх верств населення. Вона є ключовим поняттям, властивим усім галузям права. Однак найбільшого значення законність набуває в публічному управлінні, оскільки власне призначення останнього полягає у тому, щоб його суб'єкти діяли виключно на основі і на виконання закону.

Водночас наявність заявлених цілей саме по собі повністю не вирішує завдання підтримання належного режиму законності у суспільстві. Необхідні ще й спеціальні інструменти (способи), за допомогою яких такий режим може бути забезпечено. Серед них на особливу увагу заслуговує адміністративний нагляд.

**Стан дослідження.** Поняття та значення адміністративного нагляду, його співвідношення з контролем у наукових колах розглянуто досить предметно (вивченню цих питань присвячено роботи відомих учених-адміністративістів: Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Афанасьева В. Г., Бахраха Д. М., Битяка Ю. П., Голосніченка І. П., Горшенєва В. Г., Денісова Р. І., Коваля Л. В., Колпакова В. К., Комзюка А. Т., Лазарева Б. М., Разаренова Ф. С., Рябченко О. П., Студенікіної М. С., Тихомирова Ю. О., Туровцева В. І., Шахова І. Б., Шоріної К. В., Ярмакі Х. П. та ін.). Попри це, часте оперування терміном «нагляд» створює ілюзію достатньої вивченості згаданого явища. Але вже при першому ознайомленні з юридичною літературою виявляється, що серед учених немає навіть умовної одностайності як щодо визначення цього явища, так і щодо його місця серед інших способів забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні. Саме вирішення цього завдання дозволить визначити «нагляд» як невід'ємний структурний елемент системи публічного управління і конкретизувати його місце в механізмі забезпечення правопорядку в країні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз юридичної літератури говорить про те, що наукова суперечка навколо поняття «нагляду» існує досить тривалий час. У науці це явище визначається по-різному. При цьому спостерігається різноманіття дефініцій «нагляду», яке багато в чому обумовлене тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення дати універсальну формулу поняття «нагляду», скільки є наслідком розгляду цього феномена через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції та ін.

З етимологічної точки зору «нагляд» розуміється як спостереження з метою перевірки [1, с. 318]. Призначення «нагляду» полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків та притягненні винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [2, с. 223–224].

У наукових роботах можна зустріти різні трактування поняття «нагляд». Так, на думку Студенікіної М. С., «нагляд – свого роду звужений контроль, однак звужений лише у сфері свого застосування» [3, с. 25]. «Адміністративний нагляд, – писала вона, – є різновидом надвідомчого контролю, представляє форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням в необхідних випадках заходів адміністративно-владного характеру» [4, с. 20].

На думку Старосцяка Є., адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію стосовно нагляду взагалі [5, с. 19]. З іншого боку, відомий учений часів СРСР Разаренов Ф. С., розглядаючи «нагляд» як основу діяльності органів внутрішніх справ, визначав його як систематичне спостереження органів управління за точним і неухильним виконанням загальнообов'язкових правил у цілях попередження, припинення їх порушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або застосування до них заходів громадського впливу [6, с. 10].

При адміністративному надгляді суб'єкти управління здійснюють перевірку тільки за суворо встановлених законом питаннях, а ініціація таких дій (рішень) можлива лише у встановлених нормах права випадках і у відповідних процедурах. Отже, управлінський результат досягається не за рахунок того, що керований об'єкт виконує вимоги суб'єкта, що управляє, в межах ухвалюваних управлінських рішень і за допомогою відповідного коректування діяльності, а в результаті підтвердження наявного законного і безпечного режиму функціонування піднаглядного об'єкта.

При надгляді, на відміну від контролю, існує можливість оцінки відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. Отже, нагляд як функція публічного управління має виняткову юридичну природу і суть, тоді як контроль може здійснюватися і за іншими підставами (не юридичними). Так, при контролі існує

ширша дискреція повноважень і методів управлінського впливу, які не завжди закріплюються в правових нормах. Прикладом тому можуть служити різні наради вищих посадових осіб, коли віддаються ті або інші розпорядження розібратися в якому-небудь питанні, вирішити яку-небудь проблему. При нагляді всі розпорядження контролюючого характеру повинні бути окреслені в певну правову форму і здійснені з дотриманням чітко встановлених юридичних (адміністративних) процедур.

Нагляд як відмінний від контролю, інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і дисципліни у сфері публічного управління є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, також спрямовану на систематичне спостереження і постійний нагляд за діяльністю суб'єктів управлінських відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства. На думку Студенікіної М. С., нагляд – це свого роду звужений контроль, а відмінність між адміністративним наглядом і контролем виявляється в широті обхвату обстеженням сфери діяльності, а також у специфіці методів і правових форм впливу [4, с. 18].

Існує загальноприйнята точка зору, що нагляд вважається видом контролю. Так, на думку Андрійко О. Ф., – поняття «контролю» є ширшим від «нагляду». Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності [7, с. 213].

Нагляд як правовий інструмент сприяє досягненню належної (правомірної) поведінки всіх суб'єктів права (підприємств, установ, організацій, громадян) в певній сфері публічного управління. Так, для держави, суспільства і громадян має важливе значення, щоб забезпечувалися безпека дорожнього руху, екологічна і пожежна

безпека тощо. Це можливо лише шляхом правового впливу на ці об'єкти. Більше того, виконання вказаних завдань є безпосереднім обов'язком держави, за невиконання якої держава несе повну відповідальність перед суспільством, оскільки суспільство, у свою чергу, делегувало державі виконання цих повноважень, пов'язаних з публічним управлінням.

Тому в теоретико-правовому сенсі нагляд має принципові відмінності від контролю (державного, судового, парламентського, громадського), оскільки в його основі лежить не перевірка виконавської діяльності, а інша управлінська діяльність – з нагляду над поведінкою суб'єкта управління, щоб останній не здійснював неправомірних дій, які можуть заподіяти шкоду суспільству та окремим громадянам.

Отже, не викликає сумнівів, що багато ознак контролю і нагляду збігаються. Наприклад, відсутність організаційної підлеглості, наявність спеціального об'єкта діяльності, яким є нормативні акти, що містять певні вимоги, стандарти і т. ін.; їх дотримання організаціями, громадянами, надання права застосування заходів примусу. Головна ж відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль переслідує не тільки досягнення законності і правопорядку, але і забезпечення ефективності і доцільності. Метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і виконаних дій [8, с. 154]. Проте деякі учені не розділяють цієї точки зору і стверджують, що контрольні заходи проводяться відповідними органами відносно тих фізичних і юридичних осіб, на яких вони можуть здійснювати регулюючий вплив, тобто поведінка підконтрольних суб'єктів постійно або тимчасово регулюється цими органами [9, с. 16].

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що неможливо дати вичерпну відповідь на питання щодо визначення меж розмежування термінів «контроль» та «нагляд». Адже підходів до визначення поняття «нагляд» як бачимо теж дуже багато. Одні автори дотримуються думки, що наглядова діяльність є особливим видом контролю, який здійснюється в спеціальній сфері (або різновидом надвідомчого контролю). Інші взагалі відкидають наявність такого самостійного способу охорони, як адміністративний нагляд [10, с. 14].

Отже, є всі підстави, щоб провести межу між контрольною і наглядовою діяльністю, «розвести» ці поняття, не ототожнювати їх, а визначити особливості, призначення і місце в системі способів забезпечення законності і дисципліни в публічному управлінні.

*По-перше*, відмінність між контролем і адміністративним наглядом полягає в їх змісті. Контролюючі суб'єкти звичайно володіють ширшою компетенцією: вона включає перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності схвалюваних рішень, що відображає, насамперед, управлінський, організаційний аспект контрольної діяльності. Адміністративний же нагляд пов'язаний з перевіркою тільки законності дій конкретного об'єкта нагляду, набуваючи тим самим юридичного забарвлення.

*По-друге*, контроль і адміністративний нагляд розрізняються за об'ємом повноважень. Контрольні повноваження пов'язані з втручанням органів контролю в оперативно-господарську, конкретну виробничу діяльність підконтрольного об'єкта. При цьому контрольні повноваження допускають можливість використання дисциплінарної впливу – притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності. Органи адміністративного нагляду такими повноваженнями не володіють, вони обмежуються спостереженням, перевіркою дотримання певних норм, нерідко техніко-юридичного характеру, загальнообов'язкових правил, виявленням і припиненням правопорушень, притягненням винних до адміністративної відповідальності.

*По-третьє*, адміністративний нагляд і контроль розрізняються за об'єктами спостереження і перевірки. З цього приводу адміністративний нагляд має три різновиди:

а) він здійснюється стосовно невизначеного (неперсоніфікованого) кола фізичних та юридичних осіб за дотриманням ними певних правил (наприклад, правил пожежної безпеки, правил дорожнього руху, екологічної безпеки тощо) незалежно від їх відомчої підлеглості;

б) адміністративний нагляд розповсюджується на певне коло громадян, посадових осіб, юридичних осіб і з конкретних питань (наприклад, нагляд за дотриманням громадянами правил дозвільної системи);

в) персоніфікований адміністративний нагляд, здійснюваний органами внутрішніх справ стосовно деяких громадян, звільнених з місць позбавлення волі.

*По-четверте*, адміністративний нагляд і контроль розрізняються за суб'єктами, що їх здійснюють. Адміністративний нагляд реалізується в діяльності значної кількості державних органів: це спеціалізовані відомства (наприклад, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України), державні інспекції, що входять до складу різних міністерств і відомств (наприклад, Державна автомобільна інспекція МВС України), інші спеціалізовані наглядові органи (наприклад, Регістр судноплавства України), тобто тут спостерігається закінченість організаційного виділення суб'єктів цієї діяльності в загальній системі органів державної виконавчої влади.

*По-п'яте*, адміністративний нагляд і контроль реалізуються в різних організаційно-правових формах. Так, наприклад, адміністративний нагляд може супроводжуватися перевіркою знань правил дорожнього руху водіїв.

Організаційно-адміністративний нагляд становить процес послідовно здійснюваних етапів або стадій: попередній – аналіз інформації про піднаглядний об'єкт, розробка і доведення до об'єкта нагляду відповідних норм, правил його функціонування; поточний – включає систематичне і безпосереднє спостереження, інспектування, перевірку, під час яких виявляються порушення, застосовуються запобіжні заходи, відновлюється порушений порядок, вирішується питання про необхідність притягнення винних до юридичної відповідальності; завершальний – полягає в аналізі загального положення об'єкта нагляду, виявленні тенденцій, розробці пропозицій.

Правові форми здійснення адміністративного нагляду також відрізняються специфікою. Зокрема, він пов'язаний з оформленням і видачею фізичним та юридичним особам різних дозволів, ліцензій, погоджень, що дозволяють їм реалізувати свої суб'єктивні права в тій чи іншій сфері публічного управління.

*По-шосте*, адміністративний нагляд і контроль характеризують особливі методи їх здійснення. Для адміністративного нагляду основним методом є безпосереднє постійне спостереження за відповідними об'єктами, перевірка по заявах і скаргах, а також за власною

ініціативою. Арсенал методів зовнішнього контролю значно ширший: перевірка, обстеження, ревізія, проведення експертизи та ін.

*По-сьоме*, адміністративний нагляд, як правило, пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу, причому наглядові органи використовують адміністративно-попереджувальні заходи (наприклад, карантин), адміністративні запобіжні (наприклад, заборона експлуатації несправного автотранспорту) заходи, заходи адміністративно-процесуального забезпечення (наприклад, вилучення речей, товарів і документів), адміністративні стягнення. Відтак, органи адміністративного нагляду одночасно є і органами адміністративної юрисдикції, чого не скажеш про органи державного контролю.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що адміністративний нагляд як самостійний спосіб забезпечення законності в публічному управлінні володіє такими ознаками: відсутність організаційної підлеглості суб'єктів нагляду і піднаглядних об'єктів; можливість оцінки діяльності піднаглядних об'єктів тільки з погляду законності і за достатньо вузьким колом спеціальних питань; неможливість втручання в оперативно-господарську діяльність об'єкта нагляду; наявність спеціального об'єкта наглядової діяльності – норм, правил, вимог, стандартів, що містяться в нормативних актах, та їх виконання фізичними і юридичними особами; можливість самостійного застосування заходів адміністративного примусу у випадках виявлення правопорушень або виникнення загроз безпеці різним об'єктам; наявністю у наглядових органів юрисдикційних повноважень.

Отже, *адміністративний нагляд* як спосіб забезпечення законності є постійним, систематичним спостереженням спеціальних державних органів (посадових осіб) за діяльністю організаційно не підлеглих їм суб'єктів публічного управління стосовно виконання ними загальнообов'язкових норм, правил і стандартів з метою попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку і притягнення винних до адміністративної відповідальності.

### Список використаних джерел

1. Новий тлумачний словник української мови / уклад.: Яременко В. В., Сліпущко О. М. Київ: Аконті, 1999. 489 с.



2. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю. П., Богущкий В. В., Гаращук В. М. та ін.; за ред. Битяка Ю. П. Харків: Право, 2000. 520 с.

3. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. Москва: Юрид. лит., 1987. 108 [2] с.

4. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Москва: Юрид. лит., 1974. 159 с.

5. Старосьяк Е. Элементы науки управления. Москва: Прогресс, 1965. 198 с.

6. Разаренов Ф. С., Котюргин С. И. Административный надзор советской милиции: учебное пособие. Москва, 1979. 71 с.

7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. керівн. Цветков В. В. К.: Оріяни, 1998. 364 с.

8. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / научн. ред. Малько А. В. Москва: ТК Велби; Проспект, 2005. 275 с.

9. Кононов П. И., Потокин И. В. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению. *Полицейское право*. 2006. № 1. С. 15–20.

10. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. Москва: ВНИИ МВД СССР, 1981. 194 с.

**Собакаръ А. О.**

## **МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА**

*В статье исследован административный надзор как один из основных способов обеспечения законности в публичном управлении, конкретизировано их место в системе функций управления, определены общие черты административного надзора и контроля, а также критерии их разграничения.*

**Ключевые слова:** административный надзор, контроль, публичное управление, критерии разграничения, элемент, функция.

**Sobakar A. O.**

## **PLACE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN LAW ORDER PROVIDING**

*In the article an administrative supervision is investigational as one of basic methods of providing of legality in a public management, their place is specified in the system of management functions, the general lines of administrative supervision and control, and also criteria of their differentiating, are certain.*

**Key words:** administrative supervision, control, public management, differentiating criteria, element, function.