

НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ: ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

DIRECTIONS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE SPHERE OF PROVISION OF POPULATION'S VITAL ACTIVITY: SYSTEMALIZATION QUESTIONS

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

Стаття присвячена систематизації напрямів адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Виділено сфери підприємництва, які потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів. Обґрунтовано наявність двох умовних напрямів адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення.

Ключові слова: адміністративний нагляд, безпека життєдіяльності населення, загальний адміністративний нагляд, спеціальний адміністративний нагляд.

Статья посвящена систематизации направлений административного надзора в сфере обеспечения жизнедеятельности населения. Выделены сферы предпринимательства, которые требуют первоочередного применения контрольно-надзорных мер. Обосновано наличие двух условных направлений административного надзора в сфере обеспечения жизнедеятельности населения.

Ключевые слова: административный надзор, безопасность жизнедеятельности населения, общий административный надзор, специальный административный надзор.

The article is devoted to the systematization of directions of administrative supervision in the sphere of provision of population's vital activity. The areas of entrepreneurship that require the prior application of control and supervision measures are distinguished. The existence of two conditional directions of administrative supervision in the sphere of providing of vital activity of the population is substantiated.

Key words: administrative supervision, safety of population's vital activity, common administrative supervision, special administrative supervision.

Постановка проблеми. Адміністративний нагляд у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення здійснюється за багатьма напрямками (видами), перелік яких у жодному нормативно-правовому акті не встановлений. Разом із тим існує нагальна потреба визначення тих видів життєдіяльності населення, забезпечення безпеки яких об'єктивно потребує здійснення адміністративного нагляду. Чинне законодавство представлено значним масивом нормативно-правових актів, дія норм яких спрямована на гарантування режиму законності державного контролю та нагляду. Зокрема, до таких актів варто віднести ряд законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V, «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 р. № 2735-VI, «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23.02.2012 р. № 4448-VI, «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР, «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 р. № 2736-VI, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII, «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. № 1645-III тощо.

Стосовно підзаконних нормативно-правових актів необхідно зауважити, що у кожній сфері забезпечення життєдіяльності населення норми зазначених та інших законодавчих актів конкретизовані указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, відомчими нормативно-правовими актами. Поряд із цим варто виділити постанови Кабінету Міністрів України, окремі відомчі нормативно-правові акти, які стосуються затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичності проведення планових заходів, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» від 29.02.2012 р. № 306, «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті» від 17.04.2008 р. № 365, «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 22.02.2008 р. № 75 та інші.

Стан опрацювання. У наукових дослідженнях з адміністративного права творчому опрацюванню піддані категорії «виконавча влада», «управління», «адміністративна діяльність», «публічне адміністрування» (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябенко). Попри наявність значної кількості наукових робіт, актуальність проблеми сутності адміністративного нагляду не втрачається і, навпаки, набуває особливого характеру за умови стрімких суспільних трансформацій.

Метою статті є проведення систематизації напрямів адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а також виділення сфер підприємництва, які потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів та наділення суб'єктів їх здійснення відповідною компетенцією.

Виклад основного матеріалу. Аналіз чинного законодавства доводить необхідність формування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у певних сферах.

Так, у сфері техногенної та пожежної безпеки встановлено три ступені ризику: високий, середній, незначний. При цьому виділено загальні критерії, за якими оцінюється ступінь ризику, зокрема: провадження діяльності на певних визначених об'єктах (небезпечних, підвищеної небезпеки, стратегічно важливих для розвитку економіки і безпеки держави тощо); кількість осіб, які перебувають на об'єкті; умовна висота будинку; площа об'єкта; категорія складності об'єкта будівництва; наявність підземних та/або підвальних поверхів, приміщень, споруд; належність об'єкта до пам'яток архітектури та історії; надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення (пп. 1, 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 306 [1]). Залежно від віднесення суб'єкта господарювання до тієї чи іншої групи ризику, встановлено і періодичність здійснення контрольно-наглядових заходів: із високим ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на рік; із середнім ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на три роки; з незначним ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на п'ять років (пп. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 306 [1]).

У сфері залізничного транспорту відповідними критеріями встановлено: кількість залізничних транспортних подій (катастроф, аварій, серйозних інцидентів, інцидентів), зокрема сходження з рейок залізничного рухомого складу; кількість осіб, які постійно або тимчасово можуть перебувати одночасно на об'єкті залізничного транспорту; кількість залізничного рухомого складу та довжина колій; належність суб'єкта господарювання до суб'єктів відносин перевезення вантажів та/або суб'єктів, які провадять допоміжні види діяльності, пов'язані з перевезенням вантажів, або здійснюють управління залізничним транспортом загального користування (п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 р. № 365 [2]).

Стосовно галузі електроенергетики та сфері тепlopостачання виділено три групи критеріїв, за якими здійснюється оцінка технічного стану та організації експлуатації, соціально-економічної ситуації, екологічної ситуації. Також виділено три ступені ризику, до яких відносяться суб'єкти господарювання незалежно від форми власності та видів господарської діяльності: високий, середній та незначний (пп. 2, 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 75 [3]). Періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання встановлено залежно від ступеня ризику, який визначено стосовно діяльності такого суб'єкта, а також виду відповідної діяльності. Найбільший період становить 10 років (для суб'єктів із незначним ступенем прийнятного ризику). Найменша періодичність встановлена для суб'єктів із високим ступенем прийнятного ризику – не частіше, ніж три рази на рік (п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 75 [3]).

Якщо виділити сферу господарської діяльності, пов'язаної з продажем (реалізацією) товарів, щодо яких встановлено державне регулювання цін, то критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, встановлено: сукупний обсяг реалізації таких товарів (у грошовому виразі); належність суб'єкта господарювання до суб'єктів природних монополій; монополіє (домінуюче) становище суб'єкта господарювання на ринку; порушення вимог законодавства про ціни і ціноутворення; підвищення більш як на 10% цін на зазначені товари протягом певного періоду часу. Також передбачено віднесення суб'єктів господарювання до трьох груп залежно від ступеня ризику: високого, середнього або незначного. Відповідно, періодичність проведення планових контрольно-наглядових заходів становить для суб'єктів: 1) із високим ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на рік; 2) із середнім ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на два роки; 3) з незначним ступенем ризику – не частіше, ніж один раз на п'ять років (пп. 2, 3, 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 533 [4]).

Як свідчить наведений приклад, кількість та зміст критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності відрізняються, враховуючи різницю в об'єкті господарювання. Разом із тим звернення до наукового доробку дає змогу вказати про те, що дослідниками пропонуються певні критерії, за якими має здійснюватись дозвільна діяльність у сфері господарювання, яка, як відомо, безпосередньо пов'язана з контролем, враховуючи, що видача дозволів здійснюється на підставі відповідності господарської діяльності певного виду встановленим вимогам.

Так, І.В. Солошкіна доводить, що підприємницька діяльність та, відповідно, видача дозволів, не мають здійснюватись у сферах, які становлять загрозу національній безпеці, дозволи не мають видаватись, а підприємницька діяльність заборонена. Дослідниця виділила сфери підприємництва,

щодо яких має бути здійснена дозвільна діяльність: 1) є екологічно небезпечними або наслідком цієї діяльності є екологічна небезпека, 2) впливають на монополізацію ринків, 3) пов'язані зі зброєю, боеприпасами, вибуховими речовинами, 4) пов'язані з використанням паливно-енергетичних ресурсів, 5) продовольчим забезпеченням, 6) інноваціями, 7) інформаційним забезпеченням [5, с. 7–8]. На думку дослідниці, дозвільна діяльність щодо підприємництва – цілеспрямована, підзаконна, організаційно-розпорядча, зовнішня діяльність уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових і службових осіб) щодо видачі документів дозвільного характеру і спрямована на реалізацію державної політики у сфері регулювання підприємницької діяльності, захисту прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад, громадян, забезпечення безпеки громадян, громадського порядку, охорони навколишнього природного середовища, вільного розвитку конкуренції [5, с. 166]. Отже, І.В. Солошкіна відзначає два ключових моменти, що характеризують дозвільну діяльність у вказаній сфері – зв'язок із видачею певних актів-документів, якими легалізовано окремий вид підприємницької діяльності, а також публічно-правовий характер дозвільної діяльності. По суті, для того щоб видати певний дозвіл, суб'єкт, який здійснює дозвільну діяльність, має перевірити відповідність заявленого виду підприємницької діяльності встановленим вимогам, тобто здійснити певні контрольні дії. Так, ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, передбачає, зокрема, контроль за додержанням ліцензійних умов, який здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією та її територіальними органами. В установленому законодавством порядку затверджуються ліцензійні умови провадження такої діяльності, що передбачають кваліфікаційні, організаційні та інші вимоги щодо провадження господарської діяльності в будівництві [6]. На перший погляд, наведений приклад стосується не стільки нагляду, скільки контролю, проте нормативне значення категорій «контроль» і «нагляд» стосовно сфери підприємництва не передбачає закріплення чіткої різниці між ними, судячи з приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V [7].

Інша дослідниця проблеми сутності дозвільної діяльності – О.В. Джафарова – формулює основні риси, властиві дозвільній діяльності органів публічної адміністрації: 1) спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України; 2) основною метою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; 3) зобов'язання під час реалізації певного права шляхом здійснення дозвільної діяльності має здійснюватись виключно законодавчими актами і забезпечуватись примусовою силою держави; 4) повноваження щодо здійснення такої діяльності визначені

законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних і процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) наявна система гарантій законного та обґрунтованого запровадження та здійснення дозвільної діяльності [8, с. 615–616].

Отже, вчена підкреслює правоохоронне та право забезпечувальне значення дозвільної діяльності, її публічно-владний характер та здійснення у межах правового режиму законності. Однак потребують додаткового пояснення положення, що стосуються визначення дозвільної діяльності як засобу правового регулювання, який названий «самостійним», а також належність дозвільної діяльності органів публічної адміністрації до окремого публічно-правового інституту. Наявність застережень ґрунтується на спірному характері відтворення у вказаних положеннях правового значення дозвільної діяльності. Так, не зазначено, про який саме публічно-правовий інститут йдеться (як відомо, існують інститути права), а положення про належність дозвільної діяльності до самостійного засобу правового регулювання не відзначено логіко-смісловим зв'язком із положенням про певний інститут. Разом із тим вказані застереження не мають принципового характеру, а сформульовані дослідницею основні риси, властиві дозвільній діяльності органів публічної адміністрації, загалом відображають її змістовні і сутнісні особливості.

Висновки. Застосовуючи підхід І.В. Солошкіної, О.В. Джафарової до виділення об'єкту адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, зокрема, у сфері підприємництва, можна передбачити виділення сфер підприємництва, які потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів та наділення суб'єктів їх здійснення відповідною компетенцією: ті, що стосуються сфери екології; впливають на монополізацію ринків; пов'язані з предметами і речовинами, що перебувають в обмеженому обігу; здійснюються у паливно-енергетичній сфері; стосуються безпеки харчових продуктів; інформаційної сфери; законності у сфері промислових інновацій. Разом із тим, визнаючи правоохоронну спрямованість адміністративного нагляду, не можна не вказати на остаточний характер наведеного переліку об'єктів наглядової діяльності. Наведений перелік стосується власне сфери підприємництва, однак держава в особі уповноважених органів державної виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного нагляду здійснює контрольно-наглядову діяльність як елемент правового режиму законності і правопорядку, тим самим створюючи умови безпечного середовища. Така контрольно-наглядова діяльність має стосуватись стану дотримання санітарно-епідеміологічних правил, правил пожежної і техногенної безпеки, дотримання правил поведінки з відходами тощо.

Таким чином, адміністративний нагляд у сфері забезпечення життєдіяльності населення умовно можна поділити на два ключових напрями: а) загальний адміністративний нагляд, здійснення якого пов'язане зі створенням умов провадження підприємництва, гарантування безпечного середовища проживання населення; б) спеціальний адміністративний нагляд, який здійснюється у певних сферах життєдіяльності (охоронна діяльність; правила вико-

ристання предметів і речовин з обмеженим доступом; окремі сфери підприємництва тощо). За такою систематизацією до загального адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення доцільно віднести, зокрема, державний санітарно-епідеміологічний нагляд, державний нагляд (контроль) у сфері екології, нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки, нагляд (контроль) в інформаційній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1115.
2. Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 р. № 365 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 31. – Ст. 976.
3. Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері тепlopостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 75 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 382.
4. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної із продажем (реалізацією) товарів, щодо яких встановлено державне регулювання цін, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 533 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 63. – Ст. 2278.
5. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Солошкіна ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2006. – 195 с.
6. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1396 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 94. – Ст. 3441.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.
8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : [монографія] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.