Денисова Аліна Володимирівна

Адміністративний нагляд органів виконавчої влади України: генезис, процедури, шляхи новелізації

МОНОГРАФІЯ

Одеса - 2017

ЗМІСТ

Вступ ……. 4

Розділ 1. Методологія дослідження сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади …… 11

1.1. Генезис наукової думки про сутність та зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади України ……. 11

1.2. Співвідношення контролю і нагляду у сучасній доктрині адміністративного права …… 39

1.3. Сутність виконавчої влади та місце адміністративного нагляду у виконавчій владі …… 65

Висновки до Розділу 1…….. 88

Розділ 2. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного нагляду та їх адміністративна правосуб'єктність …… 93

2.1. Сутність, ознаки та систематизація суб'єктів і видів адміністративного нагляду (формування теоретичної моделі) ……. 93

2.2. Принципи діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду …….. 135

2.3. Адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду ……. 157

Висновки до Розділу 2 …….. 181

Розділ 3. Характеристика адміністративного нагляду у окремих сферах суспільної діяльності та адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду ...188

3.1. Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів адміністративного нагляду у сферах публічної безпеки та порядку ……. 188

3.2. Характеристика адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення та адміністративної правосуб'єктності суб'єктів його здійснення …….. 219
Висновки до Розділу 3 …….. 253

Розділ 4. Науково-практична основа структурної побудови процедури адміністративного нагляду органів виконавчої влади ….257
4.1. Роль юридичного конфлікту як детермінанти застосування органами виконавчої влади окремих видів адміністративного нагляду …… 257
4.2. Сутність та стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади: новелізація підходів до визначення ……. 286
4.3. Концептуальні засади уніфікації процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади ……. 316
Висновки до Розділу 4 …… 343

Висновки …….. 348

Список літератури …….. 362

Додаток А. Проект Закону Про засади контрольно-наглядової діяльності в Україні ……. 407

ВСТУП

Конституційна модернізація в Україні, процеси євроінтеграції визначають необхідність суттєвого «звуження» державного регулювання прямими методами, надаючи перевагу опосередкованому регулюючому впливу, елементом якого є нагляд. Обсяг наглядової діяльності розширюється ще й тому, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних технічних правил, нагляд за дотриманням яких – важлива умова забезпечення безпеки держави та її громадян. Так, у Концепції впровадження автоматизованої системи адміністративного нагляду за дотриманням правил дорожнього руху в Україні (2015 рік), зазначено про те, що світовий досвід забезпечення безпеки дорожнього руху свідчить про ефективність автоматизованих систем адміністративного нагляду (Automated Traffic Enforcement), до яких відносяться і системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху (auto-commit violations of traffic rules), що проявляється, зокрема, у зменшенні впливу людського фактору, підвищенні дисциплінованості водіїв транспортних засобів та, відповідно – зниженні показників смертності і аварійності на дорогах. Зокрема, в Канаді за останні 40 років завдяки штрафам за перевищення швидкості (speeding tickets) та досягненням в галузі транспортного машинобудування відбулося скорочення жертв на дорогах в 3 рази, незважаючи на подвоєння населення.

У суспільній свідомості нагляд сприймається у негативному значенні як діяльність, безпосередньо пов’язана із обмеженням прав і свобод. Проте у чинному законодавстві сутність нагляду не завжди розкривається через певні право обмеження, а у дослідженнях вчених проблема адміністративного нагляду аналізується з позицій діяльності, що гарантує законність і правопорядок за умови недопущення порушень прав, свобод громадян. Разом з тим, соціальне значення контролю і нагляду визначає необхідність постійного оновлення сучасних наукових знань, формування свідомого

сприйняття відповідної діяльності з позицій її впливу на забезпечення публічної безпеки.

Необхідність проведення системного аналізу проблеми адміністративного нагляду об`єктивується суспільно-політичними процесами, що відбуваються в Україні і проявляються у новелізації чинного законодавства, правових доктрин. Вказане безпосередньо стосується доктрини контролю та нагляду, яка має розвиватись на шляху впровадження новітніх тенденцій гармонізації та глобалізації у світі. Проте у чинному законодавстві України наявні закони, які прийняті ще у 1990-х роках і концепція яких потребує оновлення. Зокрема, Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» №264/94-ВР прийнятий ще у 1994 році, а поняття адміністративного нагляду охоплює не тільки контроль, а і заходи профілактичного та виховного характеру, які застосовуються до конкретної категорії осіб.

Трансформаційні процеси, що відбуваються у системі суб’єктів, наділених владними повноваженнями, стосуються їх системи і виконуваних функцій, що зазнають змістовних змін. Достатньо проілюструвати зазначене на прикладі нагляду прокуратури, яка, за певних соціально-правових обставин, становила розвинену систему наглядової діяльності, пов’язаної із загальним наглядом за дотриманням законності. Демократизація як тенденція державотворення в Україні визначила трансформацію системи нагляду прокуратури, обмеживши її функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, відповідно Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

Стосовно сучасного стану правового регулювання відносин у сфері державного контролю (нагляду) господарської діяльності, слід вказати, що за наявною інформацією Державної регуляторної служби України, надану у Листі від 10.04.2017 №2368/0/20-17, станом на квітень 2017 року у 40 сферах державного нагляду (контролю) не затверджено критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та відповідно не визначено періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Звернення до результатів законопроектної роботи свідчить про активний пошук моделі нормативно-правового акту, яким має бути закріплено правові засади здійснення адміністративної процедури (зокрема – проекти №2789 от 18.07.2008, 11472 від 03.12.2012 та інші). Однак, прийняття базового нормативного акту про адміністративну процедуру передбачає внесення змін до чинного законодавства з метою забезпечення єдиного підходу у врегулюванні адміністративних процедур у окремих сферах життєдіяльності.

Проблема сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади, процедур його здійснення потребує поглибленого теоретико-методологічного аналізу, зважаючи на соціально-правовий характер цієї проблеми та значення адміністративного нагляду як запобіжника порушень публічного порядку. У зв’язку зі вказаним системний аналіз цієї проблеми набуває особливого значення, оскільки дозволить виявити найбільш складні питання, які потребують першочергового вирішення.

Розкриття сутності методології системного аналізу проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади передбачає опрацювання робіт вчених з філософії, державного управління, присвячених розкриттю особливостей цього методу наукового пізнання: М.С. Кагана, Р.Т. Мухаєва та інших, а також І.В. Блауберга і Е.Г. Юдіна, які обґрунтували загальні положення теорії систем.

Формуванню цілісного уявлення про сутність досліджуваного явища сприятимуть наукові напрацювання вчених у галузі адміністративного права: В.Б. Авер`янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Харитонової та інших. Також слід звернутись до досліджень, які стосуються змістовних проблем функціонування органів виконавчої влади, зокрема, О.М. Синкової.

Серед наукового доробку слід вказати про напрацювання, присвячені аналізу змістовних ознак адміністративного процесу (В.М. Бевзенко, І.П. Голосніченко, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюк, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко та інші) та проблем формування науки адміністративно-процесуального права (О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський). Слід, у цьому контексті, виділити монографію І.Л. Бородіна «Адміністративно-юрисдикційний процес» (2007 р.).

Сучасні суспільні трансформації пов’язані із гарантуванням пріоритету прав і свобод людини і громадянина, «людиноцентризму» як засади державно-владної діяльності, що має бути відтворене у концептуальних положеннях теорії адміністративного права і процесу як основи функціонування, насамперед, органів державної виконавчої влади. За таких обставин виникає нагальна потреба уніфікації процедур адміністративного нагляду та формування теоретичної моделі універсальної адміністративної процедури, на основі якої має бути сформовані процедури здійснення окремих видів адміністративного нагляду. Саме тому критично опрацьовано роботи Е.Ф. Демського, С.З. Женетель, О.С. Лагоди, О.І. Миколенка, Ю.М. Старілова, Ю.О. Тихомирова, Т.Я. Хабрієвої та інших дослідників, які формували доктринальне підґрунтя адміністративної процедури. Окрема увага надана роботам В.П. Тимощука, І.Б. Коліушка, А.А. Пухтецької, які поняття адміністративної процедури формували у контексті порядку розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Достатнє поширення набув науковий підхід, за яким адміністративною процедурою пропонується

визначати порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації, який передбачений чинним законодавством: С.В. Ківалов, В.П. Тимощук, А.Т. Комзюк , В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, О.С. Лагода. Необхідно вказати про роботи, присвячені доктринальному обґрунтуванню сутності адміністративно-процедурного процесу як діяльності органів публічного управління щодо вчинення поточних управлінських дій позитивного характеру, тобто не пов'язаних із застосуванням заходів примусу і спрямованих на забезпечення прав фізичних та юридичних осіб: Ю.М. Козлов, Ю.О. Дмітрієв, І.А. Полянський, Є.В. Трофімов, П.І. Кононов, Н.Ю. Хаманєва та інші. Звернення до наукових напрацювань російських вчених з теорії права, адміністративного права і процесу обумовлене необхідністю їх сприйняття у порівняльно-правовому аспекті, а також у контексті дослідження генезису формування правової доктрини щодо нагляду як правової категорії у змістовному наповненні функції управління.

Сучасні наукові дослідження з адміністративного права і процесу представлені напрацюваннями, спрямованими на пошук узагальнених категорій, за допомогою яких можливе позначення однорідних правових явищ та які враховують тенденції до формування єдиного наукового простору досліджень з адміністративного права і процесу. Серед таких категорій виділяються «суб'єкт владних повноважень», «публічна адміністрація», «орган публічної влади» та інші, а також загальна категорія «суб'єкт адміністративного права», зміст якої у сучасних дослідженнях з адміністративного права практично не знаходить висвітлення: Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна, Т.О. Мацелик та інші.

У наукових дослідженнях у галузях державного управління, адміністративного права проблема визначення сутності термінів «виконавча влада», «управління», «адміністративна діяльність» була піддана науковому аналізу. Слід вказати про ґрунтовні наукові роботи В.Б. Авер`янова, О.Ф.

Андрійко, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, В. Я. Малиновського, Ю. І. Римаренка, О.П. Рябченко та інших. Попри наявність значної кількості наукових робіт, актуальність проблеми формування єдиного підходу до визначення сутності і змісту виконавчої влади, управління, адміністративної діяльності не втрачається і, навпаки, набуває особливого характеру за умови стрімких суспільних трансформацій.

Творчий пошук з адміністративного права, державного управління, економіки представлений значною кількістю наукових напрацювань, присвячених сутності і змісту контролю. Зокрема, С.С. Вітвіцький у своїй монографії «Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика» (2015р.) наводить близько 1000 наукових і нормативних джерел, в яких відображено проблемні питання контролю. Однак наукові напрацювання, присвячені проблемі нагляду, мають поодинокий характер (зокрема, роботи Х.П. Ярмакі «Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні» (2006 р., В.М. Тюн «Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи» (2016р.), М.С. Панова. Нагляд за дотриманням адміністративного законодавства: адміністративно-правові засади розвитку та становлення (2013 р.) та інші), що обумовлює необхідність її додаткового наукового аналізу. Необхідність поглибленого теоретичного опрацювання проблеми сутності адміністративного нагляду органів виконавчої влади також визначена її вкрай недостатнім вивченням за умови активізації євро інтеграційних процесів в Україні, що визначає потребу критичного осмислення існуючих наукових праць, чинного законодавства із урахуванням їх потенціалу для подальшої імплементації у європейський гуманітарний простір.

Отже, новаційний характер наукового пошуку обумовлює актуальність представленого дослідження. У науці адміністративного права України до

цього часу не були піддані аналізу теоретичні та практичні проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади з метою гарантування демократичних основ сучасного урядування, що ґрунтується на європейських принципах і стандартах взаємовідносин між громадянином і державою. Вказане визначає необхідність вирішення низки наукових завдань системного характеру, зважаючи на поєднання у них теорії та практики формування сучасної теоретико-правової моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Представлене монографічне дослідження підготовлене на основі багаторічного досвіду викладацької та дослідницької роботи, що спонукало до поглибленого теоретичного аналізу існуючих правових проблем здійснення адміністративного нагляду органами виконавчої влади в Україні. Безумовно, окремі положення монографії є дискусійними, а тому автор буде вдячний за рекомендації і пропозиції, які сприятимуть подальшому вивченню проблеми формування та впровадження теоретико-правової моделі структурної побудови процедури адміністративного нагляду органів виконавчої влади із врахуванням позитивного міжнародного досвіду.

Висловлюю особливу вдячність моєму науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору Христофору Петровичу Ярмакі, колективу Одеського державного університету внутрішніх справ за багаторічну підтримку моїх наукових пошуків, рідним та близьким.

Розділ 1
Методологія дослідження сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади

1.1. Генезис наукової думки про сутність та зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади України

Наукове пізнання сутності нагляду, здійснюваного органами виконавчої влади, має спиратись на методологію, що дозволяє проаналізувати предмет пошукових досліджень із застосуванням засобів, прийомів і способів пізнавальної діяльності, відповідних сутності та особливостям явища чи процесу, що піддані аналізу [324, с. 32]. Як основа юридичної науки, змістовне наповнення якої тяжіє до наукового супроводження процесів і явищ, що відбуваються у суспільному житті, методологія спрямована на їх поглиблене вивчення із врахуванням усього розмаїття чинників, що супроводжують суспільні перетворення і, тим самим, дозволяє вийти на новий щабель теоретичних узагальнень. При цьому правозастосовна діяльність виступає своєрідним пошуковим майданчиком, на якому експериментальні теоретичні новели отримують спростування чи, навпаки, підтвердження з позицій їх перспективного врахування задля подальшого вдосконалення державотворення, правозахисної та правовідновлювальної діяльності держави у всіх її проявах і формах [323, с. 40; 165, с. 99.].

На думку вчених, методологію слід визначити як:

- галузь знань, предмет якої стосується способів упорядкування певних напрямків діяльності людини - аналітичного, науково-теоретичного та практичного (В.Б. Ісаков [121, с.32]);

- система наукових підходів, способів та засобів пізнання суспільних явищ, за допомогою якої можуть бути виокремлені типові особливості їх виникнення та динаміка існування (С.І. Аскіназій [30, с. 3]). Проте такий підхід оминає практичний аспект апробації теорій, сформованих на методологічних засадах;

- основа світоглядного пізнання теоретичних конструкцій, відтворених у дослідницьких принципах науки (К.Д. Петряєв [199, с. 8]);

- науковий погляд на предмет дослідження, що охоплює засоби, прийоми, способи пізнання і дозволяє повною мірою провести дослідницьку розвідку (О.В. Петришин [324, с. 32]).

Узагальнення наукових підходів до визначення сутності методології дозволяє виділити ті з них, які не протирічать одне одному. Практично усі дослідники відзначали пізнавальну спрямованість методології щодо становлення сутності і змісту певних явищ чи процесів за допомогою системи способів, засобів, прийомів пізнання, які, у свою черг, можна умовно охарактеризувати як «інструментарій» дослідницької діяльності. Поряд із цим виникає необхідність врахування наукової думки, за якою до методології включено і підходи, що застосовуються у пізнанні явищ чи процесів і дозволяють виділити, дослідити, встановити їх специфіку і тенденції розвитку.

У такому сенсі здобутки юридичного позитивізму є тією методологічною основою, врахування якої цілком прийнятне для теоретико-правових досліджень.

Позитивізм являє собою філософський напрямок XIX – XX сторіччя, який підкреслює надійність і цінність позитивного наукового пізнання порівняно із філософією та іншими формами духовної діяльності, який віддає

перевагу емпіричним методам пізнання, вказуючи на недостовірність і недостатню обґрунтованість усіх теоретичних конструкцій. Для позитивізму головне – це факти, а основна ціль науки – збір фактів та їх систематизація. Враховуючи вказане, основним методом наукового пізнання виступає спостереження, а головною функцією науки – опис [346, с.657].

Визнаючи цінність здобутків вчених, що пропагували позитивізм, тим не менше, доречно врахувати думку вчених, які доводили необхідність поєднання теорії і практики, що дозволятиме формувати реальні теоретико-правові конструкції, на яких може бути побудовано чинне законодавство і правозастосовна діяльність.

Якщо у цьому контексті звернутись до чинного законодавства, то можна виділити ЗУ №264/94-ВР, приписи якого потребують оновлення, враховуючи ті зміни, які відбулись у соціально-політичному житті України. Слід відзначити, що протягом 2008 року і по теперішній час було подано 14 законопроектів, спрямованих на гуманізацію кримінального законодавства, запровадження пробації, врегулювання правового статусу місцевої (муніципальної) поліції (міліції), врахування чинності Закону України «Про Національну поліцію» та втрати законної сили Законом України «Про міліцію» (проекти №3413 від 26.11.2008, №3413-1 від 28.11.2008, №3412 від 26.11.2008, №4199 від 13.03.2009, №1198 від 04.01.2013, №4276а від 10.07.2014, №2292 від 03.03.2015 та інші). У 2015 році був прийнятий Закон України «Про пробацію» [273] (далі – ЗУ №160-VIII), яким визначено правові основи пробації, правовий статус служби пробації та її посадових осіб. Цей закон спрямований на запровадження дієвих механізмів соціальної роботи з особами, що притягуються до кримінальної відповідальності, та засудженими, а також здійснення індивідуального нагляду за ними, що забезпечуватиме зниження рівня рецидивної злочинності в Україні. Разом з тим, виникає питання про співвідношення приписів цього закону із приписами Закону України «Про адміністративний нагляд за особами,

звільненими з місць позбавлення волі». Вказана проблема актуальна, особливо враховуючи правову позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні Конституційного Суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року, коли у п.5 мотивувальної частини звернено увагу на необхідність забезпечення повноти регулювання суспільних відносин, що є ознакою України як правової держави [339]. За таких обставин актуальною є проблема поглибленого аналізу приписів ЗУ №264/94-ВР та ЗУ №160-VIII на предмет наявності чи відсутності колізій.

Дослідження проблеми сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади має спиратись на методологію, що являє собою обрану відповідно предмету аналітичної діяльності сукупність засобів, способів і прийомів пізнавальної діяльності. При цьому діалектика виступає філософсько-пізнавальним процесом, що допомагає досліднику вивчити певне явище чи процес у генезисі розвитку (у разі, коли таке явище чи процес є соціальним чи, відповідно, має соціальний характер).

Діалектика як методологічний підхід широко застосовувався у наукових дослідженнях радянської доби у значенні основи «наукового марксизму» (за термінологією В.В. Клочкова). Критикуючи захоплення діалектикою вченими того часу, В.В. Клочков та В.М. Сирих підкреслювали її роль як певного деструктивного підходу, що розкривається у діалектико-матеріалістичному методі, всеосяжність якого призвела до догматики, відсутності врахування потенціалу пізнання, що мають гуманітарні науки та, в кінцевому підсумку – гальмуванню розвитку правознавства [129, с. 194; 320, с. 144]. Такі висновки вказаних дослідників фактично відтворюють вплив соціально-політичної ситуації у державі, монізм партійного середовища та панування моноцентризму у державно-владних відносинах, що позначилось на відсутності врахування полі плановості діалектики з позицій теорії пізнання соціальних явищ і процесів.

Універсальний характер і багатогранність діалектики з позицій теорії пізнання і теорії розвитку доводить Д.О. Єрмоленко [115, с. 75]. Визнання такої сутності діалектики є основою характеристики нагляду з погляду його пізнання у взаємозв'язку і взаємопроникненні із процесами, що відбуваються у державі і позначаються на трансформаціях чинного законодавства та формуванні світогляду громадян. Багатогранність діалектики як основи свідомого сприйняття світу у його розвитку є чинником, що впливає на формування принципів нагляду, визначення методів і форм відповідної діяльності не як ідеальної теоретичної конструкції, але такої, що адаптована до зовнішнього середовища та враховує внутрішній зміст і структуру процедур нагляду, відповідних державним завданням, які мають вирішувати органи виконавчої влади. Пізнавальний потенціал діалектики у взаємозв'язку із системним підходом дозволяє порівняти ідеальний (бажаний) стан нагляду як системного явища та реальний, визначений за наслідками критичного аналізу правозастосовної практики уповноважених суб'єктів. При цьому динамізм діалектики формує динаміку пізнання нагляду у невідривному зв'язку із суспільними трансформаціями, соціально-правовими конфліктами і суперечностями, що об'єктивно притаманні державотворенню. Не слід оминати сутнісні характеристики діалектики, наявність яких дозволяє сформувати належний понятійний апарат, який позначає процеси, що реально відбуваються у межах правовідносин щодо здійснення нагляду. Вказане підтверджує поступове запровадження терміну «контрольно-наглядова діяльність», який більшою мірою відображає зміст процесу визначення уповноваженим суб'єктом ступеню відповідності чинному законодавству реального стану справ, що має бути підданий нагляду під час реалізації суб'єктом компетенції.

Таким чином, діалектика як методологічна основа пізнання нагляду формує його світоглядне сприйняття з позицій місця і ролі у державотворчих процесах, динаміки розвитку контрольно-наглядових відносин та новітніх

форм нагляду, дозволяє співставити негативні і позитивні властивості відповідної діяльності, що мають належні форми прояву у конкретних життєвих ситуаціях і відображають полі плановість нагляду як соціально-правового явища.

Разом із діалектикою, цілком доречним є науковий підхід до дослідження, що охоплює усі елементи пізнавального процесу чи структуру предмету пізнання і дозволяє системно встановити характерні ідентифікуючі ознаки предмету пізнання, пов'язуючи такий предмет із явищами суспільного буття. Саме такий зміст характерний для системного підходу, що зв'язує воєдино внутрішній стан і структуру явища чи процесу, що досліджуються, із зовнішнім середовищем, яке для соціальних процесів характеризується конфліктністю, плинністю, трансформацією чинників впливу у кількісному обсязі та якісній сутності.

У теорії права визнають вирішальну роль системного підходу у пізнанні явищ права і держави [307, с. 28], що дозволяє не тільки встановити структуру такого явища, але і його реальну сутність, що має ключове значення для побудови моделі правовідносин із зниженим рівнем конфліктності (тобто ідеальних). Тож застосування системного підходу до пізнання нагляду формує його сприйняття не як відокремленого від суспільного буття явища, але безпосередньо і опосередковано пов'язаного із соціальним середовищем і процесами, що відбуваються у державі. При цьому системність нагляду визначає його структуру як цілісну сукупність елементів, що пов'язані одне з одним і для яких характерні закономірності розвитку у невідривній єдності усіх форм їхніх проявів – принципах, функціях, методах.

З позицій теорії пізнання системний підхід, як і діалектика, дозволяє сформувати понятійний апарат. При цьому, що характерне, системність при формуванні такого апарату проявляється у визначенні саме тих явищ і процесів, які об'єктивно потребують відповідного позначення і відтворення у

поняттях (в теорії), дефініціях (у чинному законодавстві), а діалектика безпосередньо впливає на змістовні характеристики явища чи процесу, що знаходить свій вияв у ознаках, цілях та інших елементах, що відтворюють процес пізнання і знаходять відображення у певному понятті чи дефініції.

Стосовно нагляду, системність його сприйняття та характеристики передбачає дослідження сутності цього правового явища у невідривній єдності внутрішнього соціального змісту і юридичної форми, а також із зовнішнім середовищем, що являє собою сукупність чинників політико-правового характеру, відповідних динаміці державотворення. За таким підходом має бути визначена міра і ступінь відповідності засобів і способів, що застосовуються уповноваженими щодо здійснення нагляду суб'єктами, змісту функції нагляду.

Так, у країнах із розвиненими демократичними засадами чи тих, які їх активно впроваджують, контроль і нагляд виступають дієвими способами формування та забезпечення реалізації стратегічних напрямків розвитку держави, а також гарантіями законності і правопорядку в державі.

Т.В. Наливайко, аналізуючи теоретико-правові основи громадського контролю в України слушно підкреслювала необхідність проведення аналітичних досліджень порівняльного характеру, які дозволяють визначити роль контролю у процесах формування і розвитку соціокультурного середовища та правосвідомості громадян [184, с. 23]. Дослідниця, тим самим, підкреслювала взаємозв'язок між громадським контролем і соціальними процесами, які відбуваються у державі, в тому числі – пов'язаних із суспільними трансформаціями культурологічної складової, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на свідоме сприйняття громадянами існуючого стану справ у державі. Вказана теза має широке значення, особливо у контексті вивчення контролю та нагляду. При цьому викликає неабияку зацікавленість виділена дослідницею конвергенція (взаємопроникнення) громадського контролю і соціокультурного середовища, що актуалізує такий елемент

характеристики контролю та нагляду як світогляд та правосвідомість. Так, ефективність громадського контролю безпосередньо залежить не тільки від правової форми його здійснення, що регламентована законодавством, але й від правосвідомості громадян, активності їх соціальної позиції. Так, на думку А. Буханевич, забезпечення відкритості та прозорості має стати першочерговою умовою громадського контролю [59]. Стосовно державного чи інших видів контролю, а також нагляду, що здійснюється уповноваженими чинним законодавством суб'єктами задля реалізації державних функцій чи функцій місцевого самоврядування, за презентованим Т.В. Наливайко підходом, слід вказати про правосвідомість правозастосувача, його дію суворо у межах чинного законодавства, що передбачає свідоме, неупереджене ставлення до реалізації компетенції.

Наведене вище свідчить про нагальну потребу застосування системного підходу у невідривному зв'язку із діалектикою як методологічної основи дослідження нагляду взагалі і адміністративного нагляду органів виконавчої влади, зокрема.

Для розвитку теорії пізнання юридичних явищ і процесів вагома роль належить синергетиці, що доповнює діалектику і спрямована на пошук, виявлення і характеристику закономірностей переходу від стану конфліктності до упорядкованого стану і навпаки.

З позицій філософії синергетика (від грецьк. - synergeia – співробітництво, сприяння, співучасть) – міждисциплінарний напрямок наукових досліджень, у межах якого вивчаються загальні закономірності процесів переходу від хаосу до порядку і навпаки (процесів самоорганізації і самовільної дезорганізації) у відкритих нелінійних системах, в тому числі – у соціальній системі. Сутність підходу синергетики полягає у тому, що складно організовані системи, які складаються з великої кількості елементів, що знаходяться у складній взаємодії одне з одним і має чисельні ступені свободи, можуть бути описані невеликою кількістю істотних типів рухів

(параметрів порядку), а усі інші типи руху є «підпорядкованими» (принцип підпорядкованості) і можуть бути точно виражені через параметри порядку. Саме тому складна поведінка систем може бути описаною за допомогою ієрархії спрощених моделей, які включають до себе невелику кількість найбільш істотних ступенів свободи [346, С.770].

Виходячи з вищевикладеного змісту синергетики з позицій філософії, застосування синергетичного підходу до дослідження нагляду дозволяє виявити тенденції переходу від відсутності упорядкованості суспільних відносин до стану упорядкованості завдяки застосуванню нагляду як державно-владної діяльності охоронного змісту. При цьому власне нагляд як правове явище розглядається з позицій системного підходу у сукупності його елементів, а як юридичний процес – у динаміці, що проявляється у відповідній структурі правових процедур, логічно пов’язаних між собою. Роль діалектики у пізнанні нагляду за синергетичним підходом полягає у формуванні цілісного уявлення про нагляд, якому притаманні закономірності і динамічний характер розвитку елементів його системи та процедур реалізації. Синергетичний підхід дозволяє виділити універсальні теоретико-правові положення, які відображають еволюцію та закономірності нагляду, тенденції формування елементів нагляду, які, за певних обставин, утворюють відповідну систему.

Достатньо проілюструвати зазначене на прикладі нагляду прокуратури, яка, за певних соціально-правових обставин, становила розвинену систему наглядової діяльності, пов’язаної із загальним наглядом за дотриманням законності. Демократизація як тенденція державотворення в Україні визначила трансформацію системи нагляду прокуратури, обмеживши її функцією представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні

інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, відповідно ЗУ № 1697-VII.

По суті синергетичний підхід дозволяє об’єднати ті тенденції і підходи, які, на перший погляд, є взаємовиключними. Вказане стосується характеристики системи елементів нагляду у поєднанні поглядів на такі елементи як на відносно автономні, проте об’єктивно взаємопов’язані явища. Синергетика дозволяє встановити роль нагляду для розвитку суспільства і держави як стримуючого чинника щодо порушень чинного законодавства, як діяльність, що має пасивний характер, не зважаючи на активне значення відповідної наглядової діяльності. Фактично синергетичний підхід дозволяє новелізувати погляд на сутність нагляду у невід’ємному зв’язку його соціального змісту і юридичної форми, що проявляється у принципах нагляду, його змісті, правових наслідках діяльності щодо здійснення нагляду. Методологічна основа синергетичного підходу дозволяє пізнати нагляд як явище міждисциплінарного характеру, що поєднує у собі здобутки не тільки галузевих юридичних наук, але й науки державного управління, напрацювання з менеджменту, економіки, філософії. Поряд із цим з позицій теорії права та синергетичного підходу пізнання нагляду передбачає дослідження правової природи і сутності цього явища у матеріальному і процесуальному (процедурному) аспектах.

У такому контексті процес пізнання охоплює синхронію і діахонію як поняття, що характеризують стан нагляду як системного явища у сукупності його елементів, тенденції її розвитку.

Вказане ґрунтується на філософському значення категорій «синхронія» і «діахронія» (від грецьк. – sin – разом, dia – через та chronos - час), які означають відповідно стан системи, її функціонування у даний момент, її історію і розвиток від стадії до стадії. Синхронія і діахронія характеризує собою послідовну серію певних станів, які фіксують еволюцію системи [346, С.771].

Тож відносно нагляду синхронія і діахронія системи відповідних елементів дозволяє сформувати цілісне уявлення про структуру системи, її сучасний стан та виділити тенденції динамічного розвитку, що пов'язані із врегулюванням (юридизацією) відповідних відносин.

Вказане підтверджує динаміка взаємовідносин між державою і громадянським суспільством з питань, пов'язаних з контролем громадськості стану відкритості, прозорості, законності діяльності суб'єктів владних повноважень – державних службовців, інших владних інституцій. Такий приклад обраний у зв'язку з тим, що інститут громадського контролю фактично за ознаками тяжіє до громадського нагляду, враховуючи відсутність права суб'єктів контролю втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта, а наслідки застосування громадськістю контрольних заходів мають переважно політико-правове значення і не завжди пов'язані із притягненням винних до юридичної відповідальності.

Вказуючи про трансформацію ролі громадськості як суб'єкта контролю діяльності публічної адміністрації, слід зазначити про тенденцію зростання ролі громадського контролю у процесах гарантування законності і правопорядку. Така тенденція спостерігатиметься, починаючи з доби розвитку економіки ще у XVIII ст., початком формування індустріального суспільства, коли за умови деполітизації економічних відносин поступово сформувалось усвідомлення деструктивного впливу бюрократії на розвиток суспільства і держави. За таких умов виникла необхідність формування та функціонування дієвих запобіжників зростаючої ролі бюрократичних структур та їх негативному впливу.

Аналізуючи наведений приклад з позицій синергетики, синхронії і діахронії можна чітко відзначити взаємний вплив негативних і позитивних проявів формування індустріального суспільства, що потягнуло за собою як наслідок появу інституту громадського контролю.

Іншим прикладом може слугувати запровадження інституту пробації, елементи якого поступово відпрацьовувались в Україні, починаючи з 2003 року [198].

Необхідність усунення негативних наслідків застосування застарілих у політичному і правовому сенсі інституцій, євроінтеграційні процеси в Україні зумовили прийняття у 2015 році Закону України «Про пробацію» [273] (далі - ЗУ №160-VIII). Служба пробації реалізує функцію виконання альтернативних видів покарань і є такою, що не входить до структури поліції чи системи виконання покарань. Можливість звільнення засудженого від відбування покарання з випробуванням за умови гарантії його виправлення без відбування покарання, а також застосування нових, альтернативних позбавленню волі, видів кримінальних покарань передбачено Кримінальним кодексом України. Метою діяльності служби пробації полягає в захисті суспільства, попередженні повторних злочинів, сприянні реінтеграції правопорушника в суспільство. Служба пробації відрізняється від кримінально-виконавчої інспекції за функціями, організацією діяльності, кадровим забезпеченням, методами роботи. Серед видів пробації, відповідно ст.8 ЗУ №160-VIII, передбачено наглядову пробацію, а термін «нагляд» вживається у значенні заходів, які здійснюються уповноваженим щодо здійснення пробації органом, за місцем проживання, роботи та навчання засуджених з метою дотримання обов'язків, визначених законом та покладених на них судом (п.3 ч.1 ст.2 ЗУ №160-VIII).

Тож запровадження служби пробації та відповідного інституту пробації обумовлено необхідністю пошуку балансу між сучасними тенденціями до демократизації у кримінально-виконавчій системі та необхідністю забезпечення публічної безпеки. Період запровадження та забезпечення функціонування інституту пробації можна назвати перехідним, враховуючи існування і адміністративного нагляду. Разом з тим, можна прогнозувати ліквідацію інституту адміністративного нагляду або набуття ним інших рис,

відповідних сучасним реаліям реформування поліції та реалізації в Україні стратегічної мети - євроінтеграції.

Системний підхід за широкою інтерпретацією методології Л.фон Берталанфі, передбачає за основу світоглядної позиції сприйняття світу як організації. У дослідженні організацій системний підхід виходить з того, що будь-яка організація є системою, кожен елемент якої має певні цілі, а завдання управління полягає у інтеграції системо утворюючих елементів, яка може бути досягнута тільки за умови застосування системного підходу кожним керівником. Формування елементів системи передбачає врахування взаємозв'язку їх елементів, коли кожен елемент посідає визначене місце та виконує конкретну функцію. Серед вчених, які впроваджували системний підхід до вивчення соціальних процесів, в утому числі – і у сфері державного управління, називають Т.Парсонса, Е.Шилза, Д. Істона, Г.Алмонда [182, с.25].

Системний підхід, який застосовується у процесі пізнання соціально-правових явищ, в тому числі – нагляду, передбачає виділення елементів системи за ознаками відносної автономності та структурно-логічного зв'язку одне з одним, що забезпечує єдність і цілеспрямованість функціонування усієї системи. Такими елементами у системі нагляду можуть виступати суб'єкти здійснення нагляду; суб'єкти, об'єкт та зміст нагляду; форми нагляду тощо. Перелічені елементи виділені за різними критеріями. Так, у разі застосування суб'єктного критерію виділення елементів системи доцільно вказувати про систему суб'єктів нагляду. Якщо застосувати структурний підхід як критерій виділення елементів відповідної системи, то доцільно вказувати про структуру системи нагляду, яку складають суб'єкти, об'єкт нагляду та зміст – принципи, функції, форми та методи нагляду. У разі встановлення в якості критерію виділення зовнішнього прояву діяльності щодо здійснення нагляду, логічно вказувати про систему форм нагляду.

Кожен з перелічених підходів дозволяє проаналізувати нагляд як систему у взаємозв'язку матеріального і процесуального начал наглядової діяльності або враховуючи його управлінський, цілеспрямований характер. При цьому кожен із запропонованих підходів щодо дослідження системи нагляду містить прийоми і методи наукового пізнання, зміст яких зазнає певних трансформацій. Так, якщо виділяти матеріальні і процесуальні начала наглядової діяльності, можна вказувати про систему форм наглядової діяльності або про систему процедур такої діяльності. Врахування управлінського, цілеспрямованого характеру нагляду як основи виділення відповідної системи дозволяє вказати про систему нагляду з позицій її структури (суб'єктів, об'єкта і змісту нагляду). Про систему суб'єктів нагляду доречно вказувати за умови застосування обох підходів (управлінського і процесуально-процедурного).

Слід вказати про те, що застосування системного підходу передбачає проведення системного аналізу, інструментарій якого розглядається як методологія зясування та упорядкування (або структурування) проблеми. Системний аналіз являє собою дослідження, за допомогою якого підлягає зясуванню мета, ресурси, стратегія діяльності, що піддана такому аналіз, формуються, за необхідності альтернативні шляхи вирішення проблеми оптимізації діяльності, що потребує проведення такого аналізу. Однак, серед недоліків системного підходу називають його орієнтування на безконфліктність та усталеність розвитку, що на практиці практично не зустрічається [182, с.26].

Відносно предмету дослідження орієнтування на безконфліктність при формуванні системи нагляду (за управлінським підходом чи процесуально-процедурним) дозволяє вирішити двоєдине завдання: з одного боку, створюються умови побудови «ідеальної» за даних умов теоретико-правової моделі системи нагляду, а, з іншого – визначаються конфліктні складові вказаної системи, що має превентивне значення для визначення шляхів

вдосконалення правового регулювання системи. Тож визнання безконфліктності як однієї з ознак системного підходу не завжди можна розглядати як недолік, але як джерело подальших наукових розвідок та поглибленого пізнання шляхів і напрямків вдосконалення.

На думку М.С. Кагана існує ряд положень як основи проведення системного аналізу:

а) якщо серед множини елементів можна виділити ті, які є упорядкованими і у сукупності утворюючими ціле, можна вказувати про систему, яка має загальні властивості, відмінні від властивостей кожного елементу, що утворюють систему;

б) системі притаманні такі ознаки як складність організації та ієрархічна побудова її елементів, функціонування у взаємозв'язку із зовнішніми та внутрішніми чинниками, спроможність до саморегуляції, що відбувається на основі зворотного зв'язку, динаміки трансформації стану за умови збереження якісної визначеності, історія розвитку, що характеризується наявністю закономірностей формування, функціонування та припинення існування;

в) об'єктивність врахування по суті тенденцій історії розвитку системи [123, с.11].

Спираючись на наведені положення системного аналізу, сформульовані М.С. Каганом, щодо предмету дослідження проблеми нагляду можна вказати про доцільність виділення видів нагляду, враховуючи існування специфіки кожного виду за суб'єктами здійснення, предметом, процедурами реалізації. У межах кожного виду нагляду слід сформувати відповідну систему, яка складається з елементів, склад яких за формою однаковий для різних видів, проте відрізняється за змістом.

Так, адміністративний нагляд, здійснюваний поліцією – правоохоронна діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями,

посадовими особами, громадянами), що здійснюється безперервно у зв’язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил та вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження і припиненням правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд, відповідно Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [226] (далі – ЗУ № 4004-XII) також має правоохоронне спрямування і являє собою здійснюваний уповноваженими органами державної санітарно-епідеміологічної служби контроль дотримання санітарного законодавства під час якого до порушників можуть бути застосовані заходи, передбачені чинним законодавством. Метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначено попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей (ч.1 ст.39 ЗУ № 4004-XII). Відповідно Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III [249] (далі – ЗУ № 1645-III), постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22.06.1999 № 8358/1999 [235] (далі – ПКМУ № 8358/1999), метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду є запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства. Його суб’єктами є головні державні санітарні лікарі, їх заступники, інші посадові особи, а також установи і заклади державної санітарно-епідеміологічної служби у порядку запобіжного та поточного нагляду (п.5 ПКМУ № 8358/1999).

До елементів різних систем нагляду за управлінським підходом доцільно віднести суб’єкти, об’єкт і зміст. Однак слід підкреслити, що функціонування системи нагляду незалежно від видів нагляду, має

базуватись на таких основних принципах як законність, мінімізація дискреційних повноважень, гласність, відкритість, гарантування дотримання прав і свобод громадян.

Виявленню та пізнанню дисфункціональних питань, конфліктів, протиріч, які виникають у суспільному житті взагалі і у системі нагляду, зокрема, сприятиме структурно-функціональний підхід, який орієнтований на вирішення практичних завдань. За підходом ідеологів структурно-функціонального підходу (зокрема, Г.Спенсер) поняття «структура» прирівнюється до поняття «організація». Функція розглядається як спроможність здійснювати певні дії, які відповідають основним потребам системи, або коло обов'язків, які виконує соціальний інститут по відношенню до цілого [182, с.27].

Так, застосування структурно-функціонального підходу до дослідження нагляду дозволяє виявити статусні елементи і групи системи нагляду, які функціонально пов'язані між собою і утворюють цілісне явище. Застосування структурно-функціонального підходу цілком виправдане при вивченні системи суб'єктів нагляду, виділенні їх функцій і зв'язків одне з одним для досягнення загальної мети нагляду. При цьому доцільно вирішувати завдання щодо структури системи нагляду стосовно різних його видів, враховуючи різні предмети наглядової діяльності та відповідну специфіку її здійснення.

Дослідження сутності нагляду на основі системного підходу обумовлює сприйняття нагляду надскладною системою, функціонування якої спирається на принципи загальної теорії систем, а сутність сформована, виходячи з принципів відповідної діяльності. Надскладна система нагляду має бути визнана соціальною за сутністю, правовою за формою та історичною за динамікою (генезисом) розвитку.

Система нагляду має дуалістичний характер, оскільки передбачає її аналіз з позицій статики, що не враховує динамічні процеси суспільного

буття, розвитку держави і суспільства. За спірною, на перший погляд, тезою містяться положення конкретного змісту, а саме – статика передбачає виділення елементів (підсистем, окремих елементів) системи нагляду та встановлення специфіки взаємозв'язку між елементами (підсистемами, окремими елементами). З іншого боку, має бути врахована динаміка системи нагляду, що випливає з історії її формування та функціонування, сучасними тенденціями трансформації змісту і організаційної побудови системи суб'єктів нагляду (наприклад, замість органів внутрішніх справ повноваження щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, наділені органи Національної поліції, відповідно Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР [214] (далі – ЗУ №264/94-ВР)). Динаміка системи нагляду проявляється і у функціях, які виконують суб'єкти здійснення нагляду, етапах формування і функціонування системи та її ліквідації. Підхід щодо сприйняття системи нагляду як надскладної системи, що має динамічний характер, визначає необхідність здійснення дослідження у наступних аспектах: предметному, функціональному, історичному. Такий тримірний підхід дозволяє охопити як статику, так і динаміку системи нагляду.

Статика системи нагляду знаходить свій вияв у таких її елементах як окремі підсистеми, що мають бути виявлені, виходячи з відповідності критерію цілісності.

На думку М.С. Кагана, цілісність як властивість розкривається, виходячи з позицій існування наступних умов: необхідної і достатньої. Дотримання визначених умов означає об'єктивність виділених елементів системи, їх відокремленість від помилково виділених, штучних [123, с.12]. При цьому усі виділені елементи мають бути охоплені єдиною метою, а відповідна виділена система є часткою метасистеми, у межах якої вона функціонує [123, с.13]. Тож, враховуючи вказаний підхід, можна

передбачити формування теоретичної моделі нагляду як елементу соціальної метасистеми контрольно-наглядової діяльності, у зв'язку з чим система нагляду набуває риси вказаної діяльності із певними особливостями, притаманними саме нагляду. Специфіка процесів, які відбуваються у системі нагляду, полягає у тому, що нагляд має здійснюватись з метою гарантування законності і правопорядку за умови дотримання прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, зменшення меж і обсягу застосування дискреційних повноважень (адміністративного розсуду).

За структурно-функціональним підходом дослідження системи нагляду передбачає визначення внутрішньої структурної побудови її елементів у функціональному зв'язку між ними. При цьому слід враховувати існування властивості емерджентності, що притаманна тільки системі і полягає у набутті системою властивостей, похідних від властивостей її елементів, що дозволяє забезпечити внутрішню упорядкованість елементів системи та забезпечує її цілісність.

Властивість емерджентності системи нагляду проявляється, у першу чергу, у динаміці побудови системи суб'єктів нагляду та у зміні їх правового статусу. Крім того, властивість емерджентності виявляється у визначенні видів нагляду, певних форм та методів нагляду, юридичних наслідках застосування заходів, передбачених чинним законодавством, щодо порушників загальнообов'язкових правил щодо здійснення нагляду певного виду.

Зокрема, відповідно ст.13 ЗУ №264/94-ВР, на органи Національної поліції покладено обов'язок здійснювати контроль щодо адміністративного нагляду. До прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [256] відповідною компетенцією були наділені Міністерство внутрішніх справ України, Головне управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму, управління внутрішніх справ областей, міст і на транспорті. Зміна системи суб'єктів контролю за здійсненням

адміністративного нагляду передбачає зміну і форм і методів контролю, а також юридичних наслідків контрольної діяльності. Разом з тим, звернення до чинного законодавства свідчить, що станом на жовтень 2016 року відсутні зміни до базової Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі [229], якою передбачено наступну систему суб'єктів: головні управління МВС України в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Київській області, управління МВС України в областях та місті Севастополі.

Встановлення рівня складності системи постає одним з основних завдань системного аналізу. На думку М.С. Кагана, якщо елементи системи знаходяться на одному рівні, то зв'язок між ними є координаційним, якщо на декількох - має місце субординація. Існує можливість поєднання субординаційного і координаційного зв'язків між елементами системи, завдяки чому структуру можна охарактеризувати як «горизонтальну» чи «вертикальну» [123, с.13].

Логічно при цьому вказати про наукові напрацювання, присвячені класифікації управлінських відносин. Так, вказувалось про наявність, крім субординаціних і координаційних відносин, і про реординаційні [303, с.44]. Відповідні відносини виділялись О.М. Синковою при дослідженні проблеми підзвітності в органах виконавчої влади [303].

Висновки дослідниці можуть бути поширені і на дослідження у сфері встановлення сутності нагляду та змісту відповідних правовідносин, а саме – виділення субординаціних, координаційних і реординаційних зв'язків у межах системи суб'єктів нагляду.

Проведене дослідження методологічних підходів до аналізу нагляду дозволяє зазначити про доцільність характеристики системи суб'єктів нагляду у наступних аспектах:

- структурно-функціональному, що передбачає вирішення ряду питань стосовно структурної побудови системи суб'єктів, наявності функціональних

зв’язків між елементами цієї системи, що передбачає вирішення питань об’єктивності і достатності їх компетенції, а також здійснення характеристики зв’язків між елементами системи суб’єктів як ззовні, так і у внутрішній структурній побудові – субординаційних, координаційних і ре ординаційних;

- синергетичному, що передбачає дослідження системи суб’єктів із врахуванням впливу на її функціонування зовнішніх і внутрішніх чинників, спроможності до самоорганізації і саморозвитку системи, динаміки функціонування, що характеризується зміною фаз стабільності і конфліктності;

- відповідальному, що полягає у встановленні наявності чи відсутності відповідальності суб’єктів нагляду за порушення правового режиму законності при реалізації публічно-владних повноважень, визначенні об’єктивної необхідності певного виду юридичної відповідальності, визначенні законодавчої можливості бути стороною у публічно-правових спорах, предмет яких стосується порушень при здійсненні вказаними суб’єктами владної управлінської функції нагляду.

Невід’ємним аспектом системного аналізу виступає історичний аспект, який здійснюється у двох площинах - генетичній та прогностичній (М.С. Каган). За сутністю генетична площина системного аналізу передбачає висвітлення генезису становлення та функціонування системи, а прогностична – у прогнозуванні напрямків її подальшого розвитку. На думку М.С. Кагана, основними положеннями прогностичної площини історичного аспекту системного аналізу виступають: а) неоднакове значення для різних галузей знань; б) логічний зв'язок минулого і майбутнього за певними законами розвитку, що визначаються, виходячи з соціального значення системи та особливостей її сучасного стану; в) наукова коректність ключових положень і висновків системного аналізу, які сприймаються як гіпотези [123, с.15-16].

Прогностична площина системного аналізу нагляду такого аналізу обумовлює вивчення історії становлення системи, визначення тенденцій функціонування системи у взаємозв'язку із чинниками впливу – зовнішніми і внутрішніми та врахування наявності чи відсутності спроможності до саморозвитку і самовдосконалення. Самодостатність будь-якої соціальної системи є однією з умов її дієвості, а тому аналіз системи нагляду з позицій наявності чи відсутності властивостей до саморозвитку і самовдосконалення цілком доречний. Разом з тим, слід відзначити, що відносно системи нагляду терміни «саморозвиток і самовдосконалення» означають, насамперед, об'єктивність існування нагляду, що передбачає встановлення, у першу чергу, ефективності функціонування зазначеної системи за різних умов суспільного розвитку, що може бути здійснене тільки під час дослідження історії нагляду як правового інституту. При цьому обґрунтування положень щодо вдосконалення правового регулювання та організації функціонування нагляду здійснюється із врахуванням того, що відповідні пропозиції мають характер наукової гіпотези, яка потребує підтвердження, а тому такі пропозиції є перспективними для подальшої наукової розвідки.

Таким чином, особливості системи нагляду як предмету наукового аналізу із врахуванням методології наступних підходів – системного, структурно-функціонального, синергетичного та діалектики виявляються у наступному:

- наявності різних видів нагляду, у зв'язку з чим у межах загальної системи нагляду доцільно виділяти підсистеми нагляду, відповідні кожному виду нагляду. Наприклад, серед підсистем нагляду можна виділити адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; державний санітарно-епідеміологічний нагляд та інші. Загальна система нагляду є складовою метасистеми контрольно-наглядової діяльності;

- особливостях у елементах системи нагляду: суб'єктах, об'єктах і змісті;

- існуванні системи суб’єктів нагляду, що верифікуються (визначаються) відповідно кожної підсистеми нагляду, між якими існують субординаціоні, координаційні та реординаційні зв’язки;

- можливості застосування процесуально-процедурного підходу для виділення правової процедури здійснення різних видів нагляду і відтворення динаміки системи;

- особливостях функціонування системи нагляду.

Здійснюючи типологізацію, доцільно виділити напрямки розвитку наукової думки щодо сутності нагляду в цілому і окремих його видів, провести типологізацію формування цілісного уявлення про процедури здійснення нагляду, що дозволить встановити тенденції формування і розвитку доктринальних положень про нагляд, його зміст, ключові теоретико-правові положення, які відображають соціальне значення нагляду, його роль у реалізації правозахисної та правоохоронної функцій органів публічної влади (в тому числі – органів виконавчої влади).

При здійсненні типологізації суб’єктів нагляду доцільна і систематизація. Серед критеріїв систематизації слід виділити ті, які є необхідними і достатніми для виділення складових певної множини, які потребують систематизації. Відносно класифікації, для її здійснення слід виділяти критерії за ознаками можливого і дійсного, що можуть застосовуватись, зокрема, для класифікації суб’єктів нагляду, форм нагляду. Класифікація завжди рухлива і може бути змінена за результатами процесу наукового пізнання. Систематизація доцільна при типологізації форм і методів діяльності зазначених суб’єктів і є більш усталеною, порівняно із класифікацією.

Ефективне опанування, усвідомлення умов та причин виникнення, функціонування і розвитку політико-правових явищ, процесів, інститутів можливе завдяки застосуванню методу класифікації [63, с. 118]. М.С. Кельман підкреслював роль класифікації у встановленні однорідності норм,

розташуванні їх у порядку, оптимальному для дослідження [126, с. 252]. Застосування різних класифікаційних критеріїв дозволяє отримати всебічну та цілісну характеристику нагляду, зрозуміти специфіку процедур його здійснення. Проте класифікація має умовний характер, а її проведення дозволяє виділити специфічні риси та особливості предмету аналітичної діяльності.

Так, умовний характер має виділення вченими правових та організаційних форм адміністративного нагляду [5] (у широкому смислі цього терміну – як нагляду, що здійснюється органами виконавчої влади і має адміністративний, управлінський характер). Організаційними формами доцільно назвати різні організаційні заходи, які здійснюються під час здійснення громадського контролю – зокрема, громадську експертизу, публічні слухання тощо. Правовими формами адміністративного нагляду виступають конкретні акти-документи, що приймаються уповноваженими суб'єктами публічної влади (в тому числі – органами виконавчої влади, їх посадовими особами) у межах реалізації компетенції, передбаченої чинним законодавством, прийняття яких тягне юридичні наслідки для адресатів приписів. Слід погодитись із пропозицією вчених щодо виділення правоохоронних форм [5], які стосуються застосування заходів адміністративного примусу до порушників правил нагляду.

Наведена класифікація форм адміністративного нагляду здійснена із врахуванням наявності можливого і дійсного у відповідному правовому явищі, що, у свою чергу, відображає його особливості.

Нагляду як правовому явищу притаманна динаміка, що обумовлює дослідницьку діяльність із застосуванням таких наукових методів пізнання як правове моделювання, що спирається, зокрема, на індукцію, дедукцію, аналогію, виправдання. Індукція дозволяє провести теоретико-правові узагальнення на підставі критичного аналізу окремих фактів, процедур, виділивши серед них спільне і особливе. Дедукція як метод наукового

пізнання сприяє формуванню нового знання про окремі явища і процеси, спираючись на обґрунтовані загальні положення [345, с. 195]). Так, узагальнення ознак нагляду дозволяє визначити відповідне поняття, що відображає сутність нагляду (на підставі методу індукції), а критичний аналіз чинного законодавства, екстраполяція його положень на сучасний стан здійснення діяльності щодо нагляду із врахуванням обґрунтованого поняття сприятиме подальшій трансформації наукових поглядів щодо сутності і особливостей нагляду, тенденцій розвитку правового регулювання відповідних відносин.

Застосування методів індукції і дедукції доповнюється методом критичного аналізу, предмет застосування якого не обмежується масивом чинного законодавства. Такий аналіз є цінним джерелом отримання нових знань, що спираються на існуючий науковий доробок, який характеризується наявністю усталених, а також неформальних наукових позицій, які ще потребують свого критичного обговорення.

Застосування методу критичного аналізу передбачає використання науково-теоретичної аргументації, яка являє собою процес обґрунтування певної точки зору з наступним формуванням наукового переконання. Наукове переконання ґрунтується на раціональних підставах, науковому знанні і відповідному досвіді, підкріплене вірою у наукову істинність, ефективність та адекватність наукових методів пізнання [371, с.82].

Вказане означає, що науково-теоретична аргументація, що використовується під час здійснення критичного аналізу проблеми нагляду, має інтерпретаційний характер, смислові конструкції якого раціональні і побудовані на істинному науковому знанні, що охоплює декілька складових – правова доктрина, чинне законодавство, практика реалізації правових приписів, соціальні процеси, що відбуваються у суспільстві, тенденції державотворення. Істинність наукового знання, за таких обставин, визначається глибиною опрацювання кожного з перелічених елементів

пізнання. Проте слід підкреслити, що якісна оцінка істинності можлива і доречна тільки в результаті наукового дискурсу, коли критичному опрацюванню підлягають наявні сформовані і перспективні теоретико-правові конструкції.

Вчені виділяють наступні загальнонаукові логічні критерії правильності, на які має спиратись теоретична аргументації у правознавстві: системність, повнота, несуперечність. Системність наукової аргументації виявляється на загальному і спеціальному рівнях наукового пізнання. Повнота правознавчої аргументації спирається на досягнення необхідності і достатності підстав. Несуперечливість означає виключення протиріч у межах аргументованої структури, що відповідає вимогам логічного закону несуперечливості [371, с.83-84].

Вказані критерії дозволяють використовувати в якості аргументації як загальні теорії, що виступають в якості висхідного джерела перспективної наукової думки, так і теоретичні положення, сформовані стосовно конкретної проблеми, що стосується правового явища, дотичного чи пов’язаного із тим, яке піддано науковому аналізу. Так, теоретико-правова модель нагляду має спиратись на доктрину адміністративного права щодо сутності і змісту адміністративно-правових відносин, адміністративної діяльності, її видів і форм. При цьому предметний характер мають дослідження, присвячені проблемам контролю і нагляду, генезису контролю як правового явища, трансформації наукових поглядів на контроль і нагляд, їх окремі види. При формуванні масиву інформації, яка має бути піддана науковому критичному аналізу з позицій подальшого використання в якості аргументації слід виходити не з усіх сформованих наукою положень, а також усього масиву нормативно-правових актів, але тільки тих, які є необхідними і достатніми для обґрунтування цілісної теоретико-правової моделі нагляду. Зокрема, вказане стосується таких ключових категорій як принципи, суб’єкти, функції, форми методи, сутність яких має бути піддана аналізу з позицій змістовної

розвідки проблеми нагляду, яка спирається на сутність виконавчої влади, враховуючи предмет наукового аналізу – адміністративний нагляд органів виконавчої влади. Термін «адміністративний» підкреслює управлінський, виконавчий змін діяльності щодо здійснення нагляду і є широким.

Пізнанню соціальних процесів, сутність яких підлягає врахуванню при формуванні теоретичної конструкції нагляду сприятиме метод соціологічного аналізу, який реалізується через опитування, інтерв'ювання, проведення соціологічних досліджень різного рівня складності. Врахування їх результатів дозволяє виділити міру і ступінь впливу на громадськість, соціальне середовище існуючої моделі нагляду та встановити перспективні і прийнятність для соціуму запропоновані теоретико-правові конструкції.

Серед методів наукового пізнання, які притаманні дослідженням з юридичних наук, використовується формально-юридичний метод, за допомогою якого формується понятійний апарат. Формально-юридичний метод застосовується у сукупності із методами дедукції, індукції, використанням засобів науково-теоретичної аргументації. Такий підхід є основою формування і подальшого визначення ознак адміністративного нагляду, встановлення суб'єктів адміністративного нагляду та здійснення їх класифікації, встановлення функцій та форм діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду, здійснення їх характеристики. Динамічний характер адміністративного нагляду як правового явища дозволяє вказувати про доцільність виокремлення процедурної форми відповідної діяльності, що визначає необхідність обґрунтування відповідного категоріального апарату: поняття та види адміністративних процедур, структура адміністративно-наглядового провадження.

Компаративний метод є основою встановлення особливостей адміністративного нагляду, характеристики сучасного стану правового регулювання відповідних відносин, формування перспективних напрямків вдосконалення.

Компаративний метод (метод порівняльного правознавства) полягає у дослідженні значної кількості аналогічних об’єктів та їх порівнянні. Особливе значення при здійсненні досліджень з юридичних наук набуває застосування компаративного методу у поєднанні із історичним методом, що дозволяє встановити тенденції і закономірності розвитку певного правового явища чи процесу, простежити наявність чи відсутність наступності у розвитку такого явища, як держава та право, і дійти висновку про доцільність або недоцільність використання відповідного історичного досвіду [324, с. 40].

Застосування компаративного методу наукового пізнання сприятиме виявленню усталених і таких, які потребують подальшого наукового аналізу теоретичних положень із врахуванням практики застосування законодавства у галузі адміністративного нагляду (у широкому смислі терміну «адміністративний нагляд») та тенденцій змін до чинного законодавства. Компаративний метод дозволяє виявити оптимальні, за даних умов, шляхи та напрямки вдосконалення функціонування інституту адміністративного нагляду, уникаючи при визначенні яких помилкових суджень і тверджень.

Такий тип застосування компаративного методу наукового пізнання називають діахронічним. Інший тип – синхронічний полягає у здійсненні синхронічного аналізу, порівняння одночасно існуючих правових інститутів і правової практики різних одночасно існуючих держав. При цьому слід враховувати, що будь-який іноземний досвід може бути успішно врахований тільки за умови об’єктивного аналізу історичних обставин його формування та ступеню застосування в конкретній державі [121, с.42-43].

При застосуванні компаративного методу наукового пізнання нагляду за синхронічним типом передбачається порівняння інститутів нагляду у різних державах та критичне опрацювання результатів порівняльного аналізу, що дозволить уникнути необґрунтованого запозичення зарубіжного досвіду, помилково називаючи його «позитивним». Тож компаративний метод має

бути застосований у сукупності та поєднанні із іншими методами наукового пізнання, а комплексний характер такого підходу є запорукою об'єктивності опрацьованих висновків і рекомендацій.

1.2. Співвідношення контролю і нагляду у сучасній доктрині адміністративного права

Необхідність поглибленого аналізу теоретико-правової проблеми співвідношення контролю та нагляду об`єктивується суспільно-політичними процесами, що відбуваються в Україні і проявляються у новелізації чинного законодавства, правових доктрин. Вказане безпосередньо стосується доктрини контролю та нагляду, яка має розвиватись на шляху впровадження новітніх тенденцій гармонізації та глобалізації у світі. У чинному законодавстві такі тенденції проявились у позбавленні прокуратури функції загального нагляду, що відбулось на тлі активного обговорення у наукових колах моделі реформування прокуратури та її компетенції. Так, пунктом першим Розділу XIII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [274] (далі - ЗУ № 1697-VII) встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Стосовно інших сфер нагляду прокуратури, вони чітко обмежені сферою додержання законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також додержання законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні

інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Зокрема, частиною 5 статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [134] (далі - КУпАП) встановлено компетенцію прокурора здійснювати нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, а саме тих, які пов’язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Якщо звернутись до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР [214] (далі – ЗУ №264/94-ВР), то поняття адміністративного нагляду охоплює не тільки контроль, а і заходи профілактичного та виховного характеру, які застосовуються до конкретної категорії осіб – окремих осіб, які звільнені з місць позбавлення волі, перелік категорій яких визначений у ст..3 зазначеного Закону. Специфіка такого нагляду полягає не тільки у суб’єктно-об`єктному складі відносини щодо нагляду, а й у їх змісті. Такі відносини мають імперативний характер, що прямо випливає з визначення адміністративного нагляду як системи примусових профілактичних заходів спостереження і контролю, що мають тимчасовий характер.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [258] поняття державного нагляду (контролю) визначене з позицій виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), які наділені компетенцією щодо здійснення попередження, профілактики та забезпечення випуску і обігу продукції, товарів і послуг належної якості, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (ст.1).

Виходячи з приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, можна зазначити, що законодавець у відносинах господарської діяльності не розмежовує державний контроль і нагляд і, тим самим, визнає і закріплює

їх логічний взаємозв’язок. Такий підхід визначив легалізацію єдиної цілі державного контролю і нагляду, що і обумовлює застосування заходів і засобів здійснення контрольної (наглядової) діяльності без відповідного розмежування.

Вказане підтверджує і наявність єдиних критеріїв, за якими оцінюється, зокрема, ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю), затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191 [230]. Такі критерії визначено, виходячи зі ступеню ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, яка впливає на якісний стан земель та родючість ґрунтів. Передбачено віднесення суб’єктів господарювання до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього або незначного, відповідно наступним критеріям: дотримання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель; площа землі, на якій провадиться господарська діяльність; категорія землі за її основним цільовим призначенням; статус об'єктів, розміщених на відповідних землях, залежно від загальнодержавного або місцевого значення (п.п.1, 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191).

Врегулювання єдиних заходів державного контролю (нагляду) встановлено Законом України «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 № 4448-VI [259]. До таких заходів віднесено планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю), які застосовуються з метою визначення стану додержання санітарного законодавства, законодавства про працю, зайнятість (у тому числі зайнятість та працевлаштування інвалідів), про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу), про загальнообов'язкове державне соціальне

страхування в частині призначення, нарахування та виплати матеріального забезпечення страхових виплат, надання соціальних послуг (ч.1 ст.3 Закону України «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 № 4448-VI). Вказане означає, що законодавець не розрізняє планові та позапланові заходи державного контролю і планові та позапланові заходи державного нагляду, оскільки державний контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності взаємопов'язані, а здійснення відповідних заходів відбувається а підставі і у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Основні засади державного контролю та нагляду за господарською діяльністю визначені ст.19 Господарського кодексу України [83]. До напрямків (сфер) контролю і нагляду віднесено:

- стан і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- додержання кредитних, податкових зобов'язань та дисципліни розрахунків, вимог валютного законодавства;
- додержання правил ціноутворення;
- недопущення порушень антимонопольного законодавства;
- додержання правил використання і охорони земель, екологічного законодавства;
- стан додержання правил безпеки на виробництві, протипожежних правил, санітарно-гігієнічних правил тощо;
- безпека і якість продукції, товарів та послуг.

Тож у Господарському кодексі України відсутнє розмежування контролю і нагляду, натомість встановлено сфери суспільної діяльності, у межах яких вони здійснюються.

Чинне законодавство передбачає проведення державного санітарно-епідеміологічного нагляду, відповідно до Закону України «Про забезпечення

санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [226]. Разом з тим, виходячи з приписів ст..39 зазначеного Закону, законодавець визначає державний санітарно-епідеміологічний нагляд як контроль, що здійснюється органами державної санітарно-епідеміологічної служби, а предметом є дотримання юридичними та фізичними особами санітарного законодавства. Такий нагляд здійснюється з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників (ч.1 ст.39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII). Таким чином, законодавець не розділяє санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль, застосовуючи їх як тотожні поняття.

Аналогічний підхід врегулювання термінів застосовано у Кодексі цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [135], де встановлено компетенцію органів виконавчої влади щодо здійснення нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, а статтею 47, Главою 14 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI передбачено врегулювання державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту, який здійснюється у визначеній сфері - техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Отже, законодавець визначає як тотожні терміни державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту.

Проте такий підхід законодавця спостерігається не в усіх законодавчих актах. Так, у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [221] закріплено поняття державного контрою продукції (контролю продукції) і державного ринкового нагляду (ринкового нагляду). Відповідно ст..1 Закону України «Про

державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI, контроль продукції полягає у забезпеченні відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпеченні відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам. Відповідними повноваженнями наділені органи доходів і зборів. Стосовно ринкового нагляду, його суб'єктами визначені органи ринкового нагляду, які здійснюють цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам.

Отже, наведений приклад свідчить про те, що законодавець при визначенні контролю продукції використовує юридичну конструкцію, в якій відтворено зміст контрольної діяльності органів доходів і зборів. Натомість при визначенні ринкового нагляду закріплено мету відповідної діяльності. Разом з тим, слід відзначити текстуальний збіг у визначення контролю продукції і ринкового нагляду за ключовими параметрами, а саме – обидва види діяльності передбачають забезпечення «встановленим вимогам» відповідно продукції, що ввозиться на митну територію України (при визначення контролю продукції) чи продукції (при визначенні ринкового нагляду), а також передбачено «забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам».

Звідси можна зробити висновок про те, що Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI розрізняє контроль і нагляд за предметом (об'єктом) здійснення, що обумовлює специфіку обох видів державно-владно діяльності за наявності фактично спільних цілей.

Звернення до Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР [218] дозволяє виділити ст.37, якою урегульовано контроль у сфері поводження з відходами. Передбачено, що за відходами здійснюють контроль: а) уповноважені органи публічної адміністрації (органи державної

виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів); б) виробники відходів у межах компетенції (первинний контроль); в) громадські інспектори з охорони довкілля (громадський контроль). Отже, Законом України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР передбачено компетенцію щодо здійснення державного контролю за відходами не тільки уповноважених органів публічної адміністрації, але й недержавних суб’єктів. Стосовно останніх, їх компетенція у вказаному законі не визначена, на відміну від компетенції органів публічної адміністрації та суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами.

Узагальнення наведених норм чинного законодавства дозволяє вказати про те, що законодавець наголошує на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим, визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, що проявляється у чинному законодавстві використанням цих термінів як синонімів.

Загальний характер контрольно-наглядової діяльності зумовлений, насамперед, наявністю для будь-якого виду державної діяльності управлінських аспектів і якщо для реалізації виконавчої влади управлінський аспект є переважаючим, тобто є метою цієї реалізації, то досягнення реалізації законодавчої і судової влади – законотворчість і здійснення правосуддя – також неможливе без управління. Іншими словами, управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною.

Ще раз наведемо думку Д. М. Бахраха, з якою варто цілком погодитись. Він вважає, що в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов’язків підприємствами та організаціями контрольні

повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд [45, с. 40]. Тобто, в цьому випадку підкреслюється, що наглядова діяльність порівняно з контрольною за своєю суттю є значно меншим втручанням у свободу суб'єктів, що відповідає потребам формування правової держави.

Не заперечуючи тісний взаємозв'язок нагляду і контролю, все ж, на нашу думку, існують об'єктивні підстави для їх розмежування, про що вище йшла мова. Таке розмежування правомірне і тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших органів використовує обидва терміни. Правовий статус будь-якого державного чи громадського органу, в першу чергу, залежить від нормативно закріплених його завдань, функцій, обов'язків, прав та відповідальності, а не від того, який термін буде домінуючим в його назві – «нагляд» чи «контроль».

Варто підкреслити те, що реально існують державні органи, які в своїй діяльності поєднують елементи і контролю, і нагляду, у зв'язку з чим діяльність, яку вони здійснюють, називають контрольно-наглядовою. Разом з тим, як уявляється, в цій діяльності переважає все ж нагляд.

В.М. Гаращук, розкриваючи зміст сучасної доктрини контролю та нагляду підкреслював наявність ряду однакових рис і єдиної мети – забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Серед однакових рис виділено: здійснення в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо); наявність повноважень у органів контролю і нагляду безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти, давати тим, кого перевіряють, вказівки, обов'язкові до виконання. До відмінностей віднесено такі як: контроль є повсякденним та безперервним (в основному вказане стосується відомчого контролю); наявне широке коло суб'єктів контролю: органи державної законодавчої, виконавчої влади, суди, спеціально створені контролюючі органи; нагляд (В.М. Гаращук вказує про нагляд прокуратури) завжди здійснюється стосовно не підпорядкованих

органів державного управління, інших об’єктів; існує різниця у нормативній базі контролю та нагляду. Головним, що відрізняє контроль від нагляду, В.М. Гаращук називає наявність права контролюючого органу втручатись в оперативну діяльність підконтрольного об’єкта (суб’єкта) аж до підміни собою керівного органу, адміністративна правосуб’єктність контролюючого органу включає юрисдикційні повноваження щодо притягнення винних у порушенні загальнообов’язкових правил, дотримання яких є предметом контролю, до юридичної відповідальності [211, с.284-285].

Наведена наукова думка наразі не спростована, а тому її з упевненістю можна назвати домінуючою. Її зміст дозволяє зазначити про відносно умовну межу між контролем і наглядом, проте про доречність характеристики нагляду як правового явища, що має відносно самостійний характер. Ознака «відносний» свідчить про зв'язок нагляду і контролю як за метою, так і за засобами, які використовуються при їх здійсненні. Вказане означає теоретичну обґрунтованість розгляду питання про застосування заходів адміністративного примусу, за виключенням адміністративної відповідальності, під час здійснення нагляду. Поряд із цим серед заходів нагляду слід виділяти ті, які пов’язані із реалізацією його превентивної функції – спостереження, камеральні перевірки тощо. Так, у підпункті 75.1.1 статті 75 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI [203] зазначено про те, що камеральна перевірка стосується тільки даних, зазначених у податкових деклараціях платників податків та даних системи електронного адміністрування податку на додану вартість (даних органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, в якому відкриваються рахунки платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, даних Єдиного реєстру податкових накладних та даних митних декларацій), а також даних Єдиного реєстру акцизних накладних та даних системи електронного адміністрування реалізації пального. Вказане означає, що при здійсненні камеральної перевірки

контролюючий орган не втручається у оперативну діяльність суб'єкта господарювання, а перевіряє стан дотримання податкового законодавства на підставі відомостей, отриманих у непрямий спосіб.

Про активний характер контролю і пасивний – нагляду свідчить і сприйняття контролю як системи відносин між владними суб'єктами, пов'язана із скасуванням актів підконтрольного органу. Під час нагляду уповноважений орган має право вказати на допущені помилки або призупинити дію акта піднаглядного органу, однак не має права скасувати цей акт чи виправляти помилку. Такі дії повинен здійснювати піднаглядний орган [144, с. 59]. Саме у такому визначенні відображено особливості судового конституційного контролю, адже орган конституційної юрисдикції не наділений правом скасування акту, невідповідність Основному Закону якого виявлено, чи виправляти помилки у актах, конституційність яких є предметом розгляду. Разом з тим, підхід щодо активного характеру контролю і пасивного – нагляду має право на існування і подальше опрацювання.

А.І. Єлістратов характеризує адміністративний нагляд як засіб забезпечення законності управління. Формами нагляду вчений називає звітність, ревізії, постійний контроль [114, с.71]. А.І. Єлістратов фактично ототожнював постійний адміністративний контроль із діяльністю губернської прокуратури, а також зазначав про існування зовнішнього контролю у фінансовому управлінні та відносно діяльності органів місцевого самоврядування [114, с.72]. Тож, на думку А.І. Єлістратова, нагляд охоплює контроль, який є постійним. Звідси – можна зазначити, що вчений розглядав контроль як явище, вужче за змістом, ніж нагляд. Такий науковий погляд був прийнятним на початку XX сторіччя і відтворював особливості державного устрою.

Проте звернення до наукових робіт початку XXI сторіччя показує аналогічний підхід, проте дещо звужений встановленням об'єкту (предмету) нагляду. Так, наприклад, наглядом називають постійне відстеження за

діяльністю піднаглядного органу. На відміну від нагляду, контроль здійснюється уповноваженим органом вибірково чи за власною ініціативою, або за наявності певних підстав [144, с. 59].

Характеризуючи сутність адміністративного нагляду, доречно звернутись до напрацювань у царині визначення певної адміністративної діяльності як позитивної. Науковці називають позитивними відносини, які виникають під час реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень, проте не стосуються притягнення до адміністративної відповідальності, застосування заходів адміністративного примусу, здійснення правового захисту порушених або оспорюваних прав та законних інтересів. Зазначена діяльність названа юрисдикційною, а її результатом є прийняття рішення, що має юридично-владний характер і стосується застосування санкції, встановленої правовою нормою, відновлення порушеного права [10, с.503-506].

Виходячи з вищезазначеного, до ознак адміністративної юрисдикційної діяльності слід віднести такі як: є правозахисною, стосується застосування заходів примусового характеру, результатом є прийняття рішення щодо застосування санкцій, відновлення порушеного права.

Враховуючи, що нагляд віднесено до позитивної адміністративної діяльності, можна передбачити, що їй не притаманні жодні з перелічених ознак. Разом з тим, такий підхід є дещо штучним, особливо враховуючи визначення адміністративного нагляду Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», де встановлено право застосовувати до осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, заходів юридичної відповідальності за порушення відповідних правил, що прямо передбачено ст..11 Закону та ст..187 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Адміністративна відповідальність у виді штрафу настає за порушення таких правил адміністративного нагляду: 1) якщо особа, піддана адміністративному

нагляду не являється за викликом органу Національної поліції у вказаний термін та не надає усні або письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; 2) якщо особа не повідомляє працівників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання або про виїзд за межі району (міста) у службових справах; 3) у разі порушення особою щодо якої застосовано адміністративний нагляд заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; 4) якщо особа порушує заборону перебування у визначених місцях району (міста); 5) якщо особа не реєструється в органі Національної поліції. Встановлено штраф у розмірі від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Обставиною, що обтяжує відповідальність, є повторність вчинення адміністративного порушення правил адміністративного нагляду. Якщо особа повторно вчиняє адміністративне правопорушення протягом року після накладення адміністративного стягнення, передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу у розмірі, що перевищує розмір штрафу у разі вчинення порушення вперше, або виправні роботи або адміністративний арешт.

Наведений вище приклад свідчить про те, що у чинному законодавстві поєднано нагляд і правові наслідки його здійснення. Так, нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, являє собою заходи та процедури, які стосуються визначення стану дотримання особою, яка піддана нагляду, встановлених правил. По суті, таку діяльність можна назвати за сутністю контрольною, а її наслідки пов’язані із застосуванням заходів примусового характеру аж до адміністративної відповідальності, що застосовується до порушників правил адміністративного нагляду.

Враховуючи зазначене, можна виділити декілька значень терміну «нагляд» - у загальнотеоретичному сенсі нагляд являє собою діяльність, спрямовану на встановлення відповідності стану піднаглядного об’єкта

чинному законодавству без втручання в його діяльність. У такому значенні нагляд можна розглядати як зовнішнє спостереження за дотриманням загальнообов’язкових правил, що здійснюється на підставі і у порядку, встановленому чинним законодавством. У чинному законодавстві нагляд пов'язаний не тільки зі спостереженням, але й з наслідками негативного характеру, які застосовуються до порушників відповідних правил.

М.М. Заїка, досліджуючи питання співвідношення контролю і нагляду, наводив наступні особливості, які відрізняють адміністративний нагляд від судового і прокурорського: належність до виконавчої влади суб’єкта адміністративного нагляду; метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства і держави, на відміну від судового і прокурорського нагляду, які здійснюються з метою забезпечення законності в країні; спеціалізований характер, що виявляється у чітко визначених чинним законодавством предметі та межах нагляду; серед ознак названо: систематичність, об’єктна визначеність, ініціативність з боку суб’єктів влади, не пов’язане із зверненнями громадян; здійснення суб’єктами влади із переважно надвідомчими повноваженнями; зв'язок із застосуванням заходів адміністративного примусу [117, с.275; 16, с.305]. Дослідник наводить наукові погляди М.В. Руденка, В.Є. Чіркіна, І.П. Ільїнського, Б.В. Щетиніна стосовно недоцільності розмежування контролю і нагляду, а також О.Ф. Андрійко, яка доводила, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю. На думку М.М. Заїки, нагляд, як і контроль здійснюється безперервно [117, с.277]. До вказаних вчених фактично приєднується М.Г. Ісаков, який називає нагляд різновидом контролю, що має певні особливості: здійснюється щодо організаційно не підпорядкованих об’єктів, правоохоронний та правозахисний характер, відсутність права втручатись в оперативну діяльність піднаглядних об’єктів, змінювати чи скасовувати їх акти управління [122]. По суті М.Г. Ісаков повторює існуючі наукові

напрацювання В.М. Гаращука, інших дослідників, поверхово адаптуючи їх до предмету наукового аналізу.

Наведені вище наукові напрацювання, на які посилається М.М. Заїка, положення, а також його авторська позиція про безперервний характер контролю і нагляду дозволяють зазначити про доцільність подальшого наукового аналізу, актуальність якого визначена необхідністю розвитку доктрини адміністративного права у частині, що стосується сутності контролю і нагляду. Так, наведена наукова розвідка була здійснена у 2011 році і раніше, а твердження вчених сформовані із врахуванням тих соціально-політичних процесів, які відбувалися у той період. Слід зазначити, що сучасний стан правового регулювання відносин у сфері нагляду зазнав принципових змін у частинах, що стосуються компетенції прокуратури та поліції, хоча до ЗУ №264/94-ВР були внесені зміни переважно технічного характеру – слова «органи внутрішніх справ» були замінені на «органами Національної поліції» у відповідному відмінку.

З наведених вище наукових положень доцільно врахувати ті, які стосуються особливостей, що відрізняють адміністративний нагляд від судового і прокурорського, оскільки їх зміст дозволяє ідентифікувати зазначений вид нагляду. Разом з тим, вчені відносять нагляд до видів (форм) контролю (О.Ф. Андрійко) та доводять належність контролю до позитивної діяльності, а провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень - до неюрисдикційних [10, с.504], однак, поряд із цим, відзначають його зв'язок із адміністративним примусом [16, с.305]. Вказане свідчить про необхідність подальшої наукової розвідки проблеми співвідношення контролю і нагляду.

Для визначення належності відносин у сфері нагляду до позитивних (неюрисдикційних) чи негативних (юрисдикційних), доречно звернутись до напрацювань, присвячених визначенню ознак адміністративних неюридикційних (позитивних) відносин.

Так, на думку Я.Л. Іваненко, до рис адміністративної неюрисдикційної (позитивної) контрольно-наглядової діяльності належать: а) адміністративна правосуб'єктність сторін відповідних відносин характеризується реалізацією сторонами прав та виконанням обов'язків у позитивній адміністративній діяльності; б) характерною особливістю, яка притаманна тільки цим відносинам, є обов'язкова участь суб'єкта адміністративного права, адміністративна правосуб'єктність якого реалізується у позитивній адміністративній діяльності; в) адміністративна правосуб'єктність суб'єкта адміністративних неюрисдикційних відносин не стосується притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, вирішення спору про право чи відновлення порушеного права; г) підставою виникнення адміністративних неюрисдикційних відносин виступає звернення до уповноваженого суб'єкта адміністративного права або видання певного адміністративного акту; д) гарантії законності адміністративної неюрисдикційної діяльності стосуються позасудового і судового порядку вирішення суперечок, пов'язаних із порушенням загальнообов'язкових правил в управлінській діяльності [119, с.30].

По суті, Я.Л. Іваненко розглядає як тотожні поняття «управлінська діяльність», «позитивна адміністративна діяльність», «адміністративна неюрисдикційна діяльність». Звісно, глибокий теоретико-правовий аналіз доречності такого підходу потребує додаткового опрацювання, однак дослідниця при його застосуванні спирається на існуючий науковий доробок, критичний аналіз якого дозволив сформувати і застосувати саме такий підхід.

Тож, спираючись на доробок Я.Л. Іваненко, можна вказати про те, що контрольно-наглядова діяльність є позитивною адміністративною, яка не стосується розгляду спору про право, застосування заходів адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, відновлення порушеного права. Врахування підходу про зміст нагляду як спостереження за дотриманням загальнообов'язкових правил дозволяє доповнити вказані перелічені ознаки

адміністративних неюрисдикційних відносин відповідним теоретичним положенням, сформувавши наступний перелік ознак нагляду:

- права та обов'язки сторін відносин у сфері нагляду реалізуються та виконуються у межах позитивної адміністративної діяльності, яка не пов'язана із вирішенням спору про право, застосуванням адміністративної або дисциплінарної відповідальності, відновленням порушеного права;

- обов'язковою стороною відносин виступає суб'єкт, адміністративна правосуб'єктність якого має позитивний характер;

- підстава виникнення відносин у сфері нагляду чітко визначена у законодавстві;

- стосуються зовнішнього опосередкованого впливу на піднаглядний суб'єкт (об'єкт), а тому такий вплив є пасивним;

- суперечки, які виникають під час здійснення нагляду, вирішуються у позасудовому чи судовому порядках.

На відміну від нагляду, контроль стосується безпосереднього впливу на об'єкт відповідної діяльності і має активний характер, завдяки чому дослідники називають контрольну функцію у діяльності певного органу ефективним засобом правового захисту, який здійснюється за належною правовою процедурою [297, с. 73–74]. Правозахисна сутність контролю проявляється і в тому, що на відміну від нагляду, суб'єкт контролю уповноважений скасовувати рішення (акти), прийняті органом (суб'єктом), діяльність якого піддана нагляду. Адміністративна правосуб'єктність суб'єкта наглядової діяльності (нагляду) передбачає компетенцію щодо винесення приписів, спрямованих на скасування актів, виданих органом (суб'єктом), діяльність якого піддана нагляду, або видання нових актів, а також здійснення конклюдентних дій.

У такому значенні судовий контроль за законністю адміністративної діяльності можна віднести до наглядової діяльності, зважаючи, що адміністративний суд не втручається у оперативну діяльність суб'єкта

владних повноважень, діяльність якого піддана контролю. Разом з тим, такий підхід є поверховим, оскільки адміністративний суд наділений правом застосовувати спеціальні засоби судового контролю: зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, надати звіт про виконання судового рішення; прийняти рішення щодо застосування штрафу за невиконання судового рішення; визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду. Крім спеціальних засобів, адміністративні суди мають право застосовувати і загальні засоби, а саме – розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність державних виконавців у порядку, визначеному ст. 181 Кодексу адміністративного судочинства України [133]. Застосування адміністративним судом загальних і спеціальних засобів судового контролю передбачено статтею 267 Кодексу адміністративного судочинства України

З іншого боку, визначення відповідної діяльності адміністративного суду як наглядової не протирічить правовій позиції Європейського суду з прав людини, який у рішенні від 6 вересня 1978 року у справі «Класс та інші проти Німеччини» зазначив, що «із принципу верховенства права випливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури» [315].

Наведений приклад визначення сутності судового контролю свідчить про те, що у окремих сферах суспільного життя межа між контролем і наглядом умовна. Враховуючи, що адміністративний суд не має права втручатись в оперативну підконтрольну діяльність суб’єкта владних повноважень, компетенцію адміністративного суду щодо прийняття рішення

про застосування загальних і спеціальних засобів контролю можна віднести до такої, що пов'язана наглядом суду за законністю. Однак застосування вказаних засобів тягне за собою юридичні наслідки обтяжливого характеру, а сам порядок застосування передбачений правовою нормою статей 181, 267 Кодексу адміністративного судочинства України. Зважаючи на вказане, мова може йти суто про судовий контроль. Отже, відповідну діяльність адміністративного суду слід назвати контрольно-наглядовою, що доречно, зважаючи на правову позицію Європейського суду з прав людини.

Якщо звернутись до етимологічного значення термінів «контроль » і «нагляд» з метою визначення співвідношення між ними, можна вказати на пасивний характер нагляду і активний – контролю або про взаємозв'язок цих термінів. Зокрема, контролювати – це здійснювати контроль або нагляд, перевіряти, постійно спостерігати з метою перевірки та нагляду [188, с. 293]. Контроль визначається як перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за кимось (чимось) або установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [60, с. 451]. Зміст терміну «нагляд» розкривається як: а) наглядати – спостерігати з метою догляду, перевірки; б) орган, група осіб для спостереження за ким, чим-небудь, за дотриманням певних правил [188, с. 377; 60, с. 555].

Наведені вище теоретичні напрацювання дозволяють зазначити наступне:

А) контроль і нагляд є взаємопов'язаними явищами і тому слід вказувати на контрольно-наглядову діяльність, якій притаманний позитивний характер;

Б) межа між контролем і наглядом умовна, проте характерною рисою, що їх відрізняє, є характер діяльності активний і пасивний відповідно;

В) зважаючи на наявність характерної риси, що відмежовує контроль від нагляду, доречно розглядати нагляд як відокремлене правове явище від контролю, яке, хоча і пов'язане із ним (про що свідчать їх спільні риси),

однак може бути визначене як правове явище, що має відносно самостійний характер;

Г) у чинному законодавстві поняття контролю і нагляду застосовуються із врахуванням специфіки відносин, які піддані правовому регулюванню, що не відповідає вимогам законодавчої техніки і призводить до термінологічної плутанини.

Розглядаючи сутність контролю та нагляду з позицій визначення їх співвідношення, доцільно звернутись до напрацювань вчених, присвячених проблемі судового контролю. Зокрема, Д.М. Вороненков підкреслював юрисдикційний характер судового контролю та підкреслював, що основою відповідної діяльності виступають процесуально-правові та моральні начала, а також те, що вона спрямована на вирішення юридичних конфліктів, які виникають між громадянами і органами державної влади, посадовими особами. Дослідник формулював положення про сутність судового контролю як діяльності судів щодо перевірки відповідності діяльності суб’єктів правозастосування законодавству, здійснення аналізу результатів впливу суб’єктів управління на керовані об’єкти, відхилення від поставлених цілей та способів їх досягнення, виявлення тенденцій, причин, прийняття заходів щодо попередження порушень законності, шкідливих наслідків, нових правопорушень, прийняття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні закону [71, с.22-24].

Б.Д. Гудз, аналізуючи проблему сутності судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади доводить наявність зв’язку доведено зв'язок правової природи адміністративної діяльності органів виконавчої влади та мети судового контролю за законністю. Дослідник зазначає, що у приватно-правовій сфері судовий контроль стосується відновлення законності у конкретному випадку її порушення, а у публічно-правовій сфері безпосередньо пов'язаний із

захистом прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб у зазначеній сфері [86, с.8].

Наведені теоретичні положення, обґрунтовані дослідниками (Д.М. Вороненковим, Б.Д. Гудзом) доводять тезу про те, що судовий контроль посідає особливе місце серед видів контролю, оскільки його сутність юрисдикційна, на відміну від прийнятої та усталеної наукової думки про позитивний характер контролю. Разом з тим, діяльність судів, спрямовану на визначення наявності (чи відсутності) відхилень діяльності публічної адміністрації та інших учасників публічно-правових відносин, у межах яких виникає спір, від загальнообов'язкових правил можна визначати як контрольну, але контрольну особливого характеру і значення.

Разом з тим, доцільно виділити ще одну рису, наявність якої відрізняє контроль від нагляду у їх загальнотеоретичному значенні. Вказане стосується застосування правообмежень, що характерне для наслідків контролю. Стосовно нагляду, наявність права застосування правообмежень визначена впливом піднаглядного суб'єкта (об'єкта) на стан публічної (громадської) безпеки. Вказане притаманне, насамперед, адміністративному нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, коли відповідні правила його здійснення містять правообмеження.

Звернення до енциклопедичних юридичних видань дозволяє виділити термін «обмеження волі» як вид покарання, що полягає у триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства, в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням до праці [62, с.565]. Наведене визначення дозволяє вказати про те, що обмеження безпосередньо стосуються прав і свобод, звужуючи їх стосовно особи, яка вчинила злочин і має зазнати таких обмежень, усвідомити їх вплив.

Обмеження у праві (право обмеження) (англ.. restriction in law, legal restriction) – правове стримування протиправного діяння, яке створює умови

для задоволення, охорони і захисту інтересів іншої сторони і суспільства. Ознаками правообмежень названі такі: породжені несприятливими умовами для здійснення власних інтересів суб'єктів права або спрямовані на їх стримування чи на задоволення, охорону і захист інтересів іншої сторони або суспільства; містять вказівки про зменшення обсягу можливостей, свободи суб'єкта права (шляхом заборон, зобов'язань, покарань); спрямовані на негативні мотиви поведінки; розраховані на зниження негативної активності; мають за мету охорону і захист суспільних відносин. До основного виду правообмежень віднесено покарання, яке міститься у санкції правової норми, а також забов`язання, заборона, призупинення – як тимчасова конкретна заборона, яка міститься у санкції правової норми [373, с.212-213].

Виходячи з позицій вчених, відтворених у юридичних енциклопедичних виданнях, можна зазначити, що умовами застосування обмежень є, насамперед, їх регламентація на рівні закону, враховуючи їх вплив на права і свободи. Крім того, слід вказати про відповідність обмежень принципам законності, домірності, належності та доцільності, що обумовлює їх застосування суто у разі необхідності забезпечення публічної (громадської) безпеки, захисту життя, здоров`я населення. Вказане визначає тимчасовий характер обмежень, що означає їх встановлення на певних територіях, відносно визначеного у законодавстві кола осіб чи на певний термін.

Спираючись на існуючі наукові погляди вчених щодо сутності правообмежень, можна зазначити про сприйняття правообмежень з позицій певних юридичних наслідків або встановлених у чинному законодавстві заходів, спрямованих на стримування суб'єкта щодо якого вони застосовуються від вчинення протиправної поведінки.

Так, серед способів здійснення державного контролю (нагляду) у сфері цивільного захисту передбачено планові та позапланові перевірки (ст..66 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI) та

застосування санкцій за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки (ст..68 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI). Центральний орган державної виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, наділений компетенцією видавати приписи, постанови, розпорядження, спрямовані на усунення порушень встановлених законодавством вимог з питань техногенної та пожежної безпеки. Якщо встановлено факт порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом (ч.2 ст.68 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI). Санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки відповідають ознакам правообомежень, оскільки застосовуються з метою охорони і захисту суспільства від порушень загальнообов’язкових правил і сфері цивільного захисту.

Правообмеження можуть бути застосовані при прийнятті рішення щодо встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, метою якого є запобігання вчиненню злочинів цими особами і здійснення виховного впливу на них (ст..2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР). Відповідно ст.10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР встановлено такі обмеження дій піднаглядних: а)

заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць. Такі правообмеження встановлюються судом.

Правообмеження передбачені при застосуванні режиму державної таємниці. Відповідно ст..1 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII [224] державна таємниця (далі також - секретна інформація) - вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Обмеження стосуються: оприлюднення, передачі іншій державі або поширення іншим шляхом секретної інформації; перебування та діяльності в Україні іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, їх доступу до державної таємниці, а також розташування і переміщення об'єктів і технічних засобів, що їм належать; спеціального порядку допуску та доступу громадян до державної таємниці тощо (ст..18 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII). Контрольна діяльність, що здійснюється з метою охорони державної таємниці, провадиться під час надання Службою безпеки України дозволів на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею за результатами спеціальної експертизи, а також переоформлення, призупинення та поновлення дії або скасування дозволу (ст..20 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII).

Враховуючи вище зазначене, правообмеження можуть бути передбачені як наслідок здійснення контролю (у переважній більшості випадків). Стосовно нагляду – правообмеження встановлюються переважно

до моменту його здійснення, а власне діяльність щодо нагляду пов'язана із визначенням стану дотримання таких правообмежень.

Разом з тим, із загального правила також існують виключення. Вказане стосується встановлення правообмежень за наслідками здійснення державного ринкового нагляду за додержанням загальної вимоги щодо безпечності продукції, відповідно Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI [227]. Так, орган державного ринкового нагляду за наслідками нагляду щодо забезпечення безпечності продукції має право прийняти рішення щодо застосування обмежувальних (коригувальних) заходів із забезпечення безпечності продукції, відповідно ч.ч.1-4 ст. 12 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI. Зокрема, до правообмежень, які застосовуються у разі, якщо встановлено, що продукція за обґрунтованих припущень може бути небезпечною, належать: невідкладне прийняття рішення про тимчасову заборону введення в обіг такої продукції на ринку, в тому числі постачання цієї продукції, пропонування її для постачання або її демонстрації, на строк, необхідний для проведення відповідної експертизи (випробування); заборона введення в обіг такої продукції на ринку та вжиття заходів щодо забезпечення такої заборони; вжиття заходів щодо негайного вилучення її з обігу і попередження споживачів (користувачів) про ризики, які становить ця продукція; спільно з виробниками та розповсюджувачами такої продукції, яка вже була надана на ринку України споживачам (користувачам), вжиття заходів щодо відкликання її з обігу та знищення. Відкликання продукції застосовується як винятковий захід, якщо вжиті виробником або розповсюджувачем заходи є недостатніми для запобігання чи уникнення відповідних ризиків, які становить продукція (ч.ч.3, 4 ст.12 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI).

Отже, за наслідками здійснення державного ринкового нагляду щодо безпечності продукції можуть бути застосовані правообмеження. Такий порядок застосування правообмежень характерний для контролю, що підкреслює взаємозв’язок контролю і нагляду як правових явищ при відносній автономності кожного.

Звернення до чинного законодавства, яке регламентує діяльність органів виконавчої влади взагалі та компетенцію щодо застосування правообмежень, зокрема, дозволяє виділити Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [226], в якому встановлено обмеження, спрямовані на забезпечення безпеки населення та дотримання санітарно-епідемічних правил. До таких обмежень віднесено, зокрема, запровадження у встановленому законом порядку на відповідних територіях чи об'єктах особливі умови та режими праці, навчання, пересування і перевезення, позачергові профілактичні щеплення, інші санітарні заходи - у разі виникнення чи загрози виникнення або поширення особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень населення, відповідно ст.30 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII). У названому законі закріплено поняття державного санітарно-епідеміологічного нагляду, виходячи з якого можна сформулювати наступні його ознаки: встановлене законодавством коло суб’єктів, якими визначені органи державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства органи; цілеспрямований характер діяльності щодо нагляду; визначена мета – профілактична та правоприпинювальна. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII встановлює, що державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється з метою попередження, виявлення,

зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників (ч.1 ст.39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII).

Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII передбачено застосування правообмежень як під час так і за наслідками здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду. Застосування теоретичної конструкції позитивної адміністративної діяльності не дозволяє назвати вказаний нагляд таким, що має неюрисдикційний характер. Звідси – можна зазначити, що нагляд як правове явище поєднує ознаки позитивної і негативної діяльності, а тому його доцільно охарактеризувати явищем, що має комплексний характер, на відміну від контролю, який, за сутністю є позитивним.

Проведене дослідження визначення у чинному законодавстві нагляду у різних сферах суспільної діяльності дає можливість виділити ще одну особливість, яка відрізняє контроль від нагляду - комплексний характер останнього, що підтверджує більш широкий зміст нагляду, порівняно із контролем. Даний висновок сформульований із врахуванням позиції законодавця відносно визначення нагляду, який здійснюється у різних сферах суспільної діяльності.

Контроль від нагляду відрізняє і специфіка реалізації права застосування право обмежень під час здійснення відповідної діяльності, що притаманне більшою мірою для контролю, а для нагляду – у разі, коли має місце вплив піднаглядного суб’єкта (об’єкта) на стан публічної (громадської) безпеки.

Предмет контролю безпосередньо впливає на його характер і зміст: у разі, коли контроль здійснюється у спірних правовідносинах, слід визначати його особливий характер та процесуальну основу, встановлену

процесуальними кодексами, зокрема – Кодексом адміністративного судочинства України; якщо контроль здійснюється у сфері управлінської (адміністративної) діяльності, слід вказувати про його позитивний характер та виділяти окремо юридичні наслідки контролю, які є підставою прийняття рішення щодо застосування заходів юридичної відповідальності.

Серед особливостей, що відрізняють контроль від нагляду слід зазначити і правовий режим застосування право обмежень, які застосовуються переважно за наслідками здійснення контролю. У разі, якщо рішення про встановлення правообмежень приймає суб’єкт, який не здійснює нагляд, то застосування правообмежень передує нагляду, а власне нагляд пов'язаний і визначенням стану дотримання право обмежень. Існують випадки, коли право обмеження можуть бути встановлені і за наслідками здійснення нагляду, як, наприклад, при здійсненні державного ринкового нагляду за додержанням загальної вимоги щодо безпечності продукції. Разом з тим, право обмеження при здійсненні контролю чи нагляду завжди пов’язані із встановленням заборон, зобов’язань чи застосування покарань.

1.3. Сутність виконавчої влади та місце адміністративного нагляду у виконавчій владі

Конституційно-правовий зміст виконавчої влади випливає з приписів статті 6 Конституції України, якою передбачено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову [145]. Мета поділу полягає у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина (Висновок Конституційного Суду України №1-в/2003 від 30.10.2003р.), політичної стабільності. Поділ державної влади є основою деконцентрації влади, що виключає небезпечне

для громадської свободи надмірне зосередження влади в окремих державних органах, забезпечує «недопущення привласнення повноти державної влади однією із гілок влади»(рішення Конституційного Суду України №6-рп/99) [146, с.38-39]. Поділ державної влади виступає принципом, основою функціонування механізму держави та реалізується у діяльності відповідних органів – законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади, кожен з яких виконує окремі завдання і функції, проте у межах єдиної мети державної влади, що передбачає взаємодію між ними. Така теза ґрунтується на правовій позиції Конституційного Суду України у Рішенні №17-рп/2004 від 18.11.2004р.(п.4 мотивувальної частини), де зазначено, що поділ державної влади не виключає взаємодію між органами державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [340].

Вказане означає єдність за змістом державної влади, а конституційний принцип поділу влади є теоретичною константою, яка дозволяє побудувати державний механізм та організовувати його функціонування, що означає у організаційному плані реалізацію державної влади через певні види державних органів. Між ними розподілені повноваження таким чином, що вони є самостійними у реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією межах і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємного «стримування» і «противаг» [66, с.17-18].

Вчені відзначають, що поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. В одному випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів

– законодавчих, виконавчих і судових (це – тільки основні види) – з притаманною їм компетенцією – сукупністю державно-владних повноважень [66, с.17].

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади проявляється у її спрямованості на реалізацію законів та інших нормативних актів держави, а також у практичному застосуванні усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини і визнається Конституцією України (ст..3) «найвищою соціальною цінністю» [66, с.17].

Конституційно-правова сутність поділу державної влади визначає необхідність виділення таких ознак виконавчої влади як:

- невід`ємність у поділі державної влади;

- є одним із функціональних видів діяльності держави – правозастосуванням;

- є складовою функціонально-структурного механізму здійснення державної влади;

- є складовою організаційного устрою держави у формі системи органів виконавчої влади;

- організаційно представлена суб’єктами – носіями виконавчої влади.

У перелічених ознаках виконавчої влади відтворено їх конституційно-правовий зміст і організаційну форму. Вказане означає, що принцип розподілу влади як основа функціонування механізму держави організаційно представлений системою органів виконавчої влади. Разом з тим, виконавча сутність владних повноважень, що визначає зміст виконавчої влади, обумовлює поширення виконавчої влади і поза межі системи зазначених органів.

У цьому зв’язку вчені вказують на необхідність розмежування державного управління і виконавчої влади, зазначаючи про те, що частина

функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади реалізується за межами державного управління [66, с.19]. Вказане означає, що державне управління може здійснюватись не тільки у межах системи органів виконавчої влади, але й при організації діяльності підприємств, установ, організацій державної форми власності. Виконавча ж влада реалізується і у разі делегування повноважень відповідного змісту органам місцевого самоврядування. Таким чином, державне управління і виконавча влада розглядаються як правові явища, а відповідні категорії позначають особливості їх проявів при організації функціонування механізму держави. Вказані правові явища відтворюються у компетенції суб'єктів – носіїв державного управління і виконавчої влади. Конституційно-правовий зміст виконавчої влади обумовлює її правове значення, що ширшим за змістом і сутністю, порівняно із державним управлінням.

У контексті предмету дослідження варто виділяти ще одну проблему – сутності і змісту адміністративної діяльності, враховуючи її дотичний характер із проблемою державного управління.

Зазначена проблема була достатньо широко висвітлена у наукових роботах вчених у галузях державного управління, адміністративного права: Д. М. Бахрах [41], І. Л. Бачило [46], І.П. Голосніченко, В. Я. Малиновський [171], В. І. Олефір, Ю. І. Римаренко [8], О.П. Рябченко, Х.П. Ярмакі [5] та інші.

Вчені відзначають наявність значного кола наукових досліджень, присвячених проблемі сутності адміністративної діяльності [5]. Зокрема, на думку Л.В. Коваля, адміністративна діяльність - видання нормативних та індивідуальних актів [132, с.116]. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв адміністративну діяльність визначають як діяльність органів державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження

правопорушень [80, с 7.]. А.П. Коренєв [6, с. 138] вказує про адміністративну діяльність з позицій реалізації функцій по практичному забезпеченню особистої безпеки громадян, охороні громадського порядку та громадської безпеки. Іншої думки дотримується Ю. О. Тихомиров, який зазначає про адміністративну діяльність як про державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [329, с. 157.]

Отже, сутність адміністративної діяльності розкрита у дослідженнях вчених, які опрацьовували переважно проблеми правової охорони і діяльності правоохоронних органів. Терміном «адміністративна діяльність» була позначена імперативна, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність правоохоронних органів, що стосувалась як управління, так і питань застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень. Разом з тим, слід відзначити окремо підхід Л.В. Коваля, який можна назвати широким, враховуючи наявність юридичних наслідків реалізації державно-владних повноважень у формі прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Доцільно зазначити про науковий підхід Н.І. Золотарьової, яка вказує про ширше значення поняття адміністративної діяльності органів влади, порівняно із поняттям виконавчої влади. Дослідниця підкреслює різницю у суб’єктах адміністративної діяльності і виконавчої влади. Так, виконавчу владу здійснюють тільки органи цієї гілки влади та спеціальні інституції, яким делеговані повноваження на здійснення функцій органів виконавчої влади. Коло суб’єктів адміністративної діяльності, яку дослідниця називає управлінською, що урегульована нормами адміністративного права, ширше, оскільки її здійснюють не тільки органи виконавчої влади, але і суди, прокуратура, секретаріат Верховної Ради України, адміністрація Президента України. Вказані суб’єкти здійснюють організаційну діяльність, що пов’язана із виконанням функцій адміністративної діяльності [118].

Однак Н.І. Золотарьова визначає співвідношення адміністративної діяльності органів влади і виконавчої влади, використовуючи терміни, зміст яких потребує уточнення, конкретизації. Зокрема вказане стосується таких термінів як «організація», «інституції», що призводить до окремих неточностей при визначенні суб'єктного складу адміністративної діяльності та виконавчої влади. Саме тому зазначений підхід дослідниці, хоча і викликає зацікавленість, проте не є беззаперечним.

Слід вказати ще на один підхід щодо визначення сутності і змісту адміністративної діяльності, який передбачає її спрямованість на реалізацію прав і свобод громадян у сфері управління. Серед ознак адміністративної діяльності вказано про виконавчо-розпорядчий характер, суб'єктами є органи державної влади, врегульована нормами адміністративного права [85]. Розкриваючи сутність виконавчого характеру діяльності органів виконавчої влади, А. Ф. Мельник зазначав про те, що вона полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна та податкова справа). На думку дослідника, розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів, що дозволяє забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, інших нормативних актів та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери [107].

Наведені вище визначення і характеристика адміністративної діяльності презентована дослідниками у галузі державного управління, проте їх напрацювання доцільні і у разі їх використання у наукових розробках з адміністративного права. Теоретичною новелою наведеного підходу виступає врахування примату прав і свобод громадян в цій діяльності, що дозволяє визначити основним призначенням адміністративної діяльності органів

виконавчої влади реалізацію конституційних прав громадян та захист їх прав і свобод.

Отже, спираючись на підхід Л.В. Коваля та напрацювання вчених-дослідників сутності зазначеної категорії, можна сформувати наступний підхід, який можна назвати узагальненим тобто таким, в якому враховано більшість відповідних положень стосовно сутності адміністративної діяльності.

Так, адміністративну діяльність доцільно визначити як врегульовану нормами адміністративного права специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну цілеспрямовану діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) щодо реалізації конституційних прав громадян та захисту їх прав і свобод.

Серед рис (ознак) адміністративної діяльності доцільно виділити:

- виконавчо-розпорядчий характер, який проявляється у право виконавчій діяльності уповноважених суб'єктів, особливості якої полягають у встановленні правообов`язку діяти суворо у межах та на підставі норм чинного законодавства з метою виконання владним суб'єктом завдань і функцій, відповідних правовому статусу;

- підзаконний характер адміністративної діяльності, що означає її спрямованість на виконання приписів законів;

- державно-владний характер, що означає здійснення адміністративної діяльності від імені держави та на виконання функцій держави. При цьому уповноважені суб'єкти діють від імені держави і їх діяльність не є індивідуалізованою;

- підзвітність і підконтрольність як характерні риси (ознаки) адміністративної діяльності, специфіка якої визначається, насамперед, імперативним характером діяльності органів виконавчої влади.

Розкриваючи зміст підзвітності, О.М. Синкова характеризувала її як правову категорію, що розглядається у чинному законодавстві перш за все з

позицій форми управлінського зв'язку, що є необхідною умовою для забезпечення соціально-політичної стабільності і вироблення оптимальних рішень. Підзвітність дослідниця визначає як інструмент для створення інформаційних потоків та визначення комунікативних взаємодій між органами виконавчої влади, а також між системою органів виконавчої влади та зовнішнім середовищем [304, с.11].

Врахування наукового підходу О.М. Синкової щодо сутності підзвітності дозволяє виділити управлінську сутність адміністративної діяльності. Такий підхід не дозволяє ототожнити управління і адміністративну діяльність. Будучи правовими явищами різного порядку управління і адміністративна діяльність співвідносяться як загальне і особливе. При цьому управління розглядається з позицій загального правового явища, на відміну від адміністративної діяльності, що відтворює особливий цілеспрямований характер управління. Поряд із таким підходом доцільно зазначити про процедурний аспект співвідношення управління і адміністративної діяльності, за яким про адміністративну діяльність слід вказувати як про складову управлінської діяльності, враховуючи різницю у суб'єктах здійснення. Якщо адміністративну діяльність (за існуючими теоретичними напрацюваннями) пов'язують із органами виконавчої влади, то управлінська діяльність здійснюється більш широким колом суб'єктів.

У разі обстоювання широкого підходу до визначення сутності і змісту управлінської та адміністративної діяльності, доцільно зазначити про їх тотожний характер, особливо враховуючи позначення терміном «адміністративний» цілеспрямованого впливу на певний об'єкт.

Таким чином, характеристика змісту управління і адміністративної діяльності може бути здійснена у аспектах матеріальному і процедурному, за «широким» або «вузьким» підходами. Матеріальний аспект передбачає характеристику управління і адміністративної діяльності як правових явищ. Процедурний – як видів певної діяльності (сукупності послідовно

здійснюваних цілеспрямованих процедур) уповноважених суб'єктів. «Широкий» і «вузький» підходи виступають логічним продовженням процедурного аспекту характеристики сутності і змісту управлінської та адміністративної діяльності.

Урахування процедурного аспекту у характеристиці адміністративної діяльності дозволяє виділити організаційний і юрисдикційний види адміністративної діяльності. Організаційна стосується формування державного апарату, прийняття управлінських рішень, здійснення матеріально-технічних операцій, виконання функцій діловодства, кадрового, інформаційного забезпечення тощо. Юрисдикційна адміністративна діяльність стосується застосування заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної і дисциплінарної відповідальності, адміністративного оскарження.

За напрямками впливу адміністративну діяльність поділяють на внутрішньоорганізаційну (внутрішню) і зовнішньоорганізаційну (зовнішню). Внутрішньоорганізаційна стосується упорядкування відносин у межах структури системи органів виконавчої влади: кадрове, інформаційне, ресурсне та інші види забезпечення. Зовнішньоорганізаційна адміністративні діяльність – це основна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на виконання завдань і функцій, покладених на них чинним законодавством. Частиною зовнішньо організаційної діяльності органів виконавчої влади виступає адміністративно-наглядова діяльність.

Разом з тим, слід відзначити останні напрацювання, присвячені проблемі поширення диспозитивного методу в адміністративному праві. Так, на думку О.П. Рябченко, в економічній сфері мають бути розвиненими засоби і заходи, притаманні диспозитивному методу публічно-правового регулювання відносин, що означає встановлення правової можливості альтернативного вибору учасниками цих відносин варіантів поведінки у межах закону. Така правова можливість реалізується, зокрема, у дозволах,

адміністративних договорах, адміністративних послугах, які забезпечують соціальну свободу і активність людини, реалізацію принципу «дозволено те, що не заборонено законом» [296, с.3].

Такий підхід дозволяє розширити положення про сутність адміністративної діяльності, уводячи до неї засади диспозитивності. Вказане визначає необхідність встановлення такої риси адміністративної діяльності як правова можливість застосування диспозитивного методу з метою упорядкування публічно-правових відносин.

Враховуючи викладене, можна виділити такі риси (ознаки) адміністративної діяльності:

- є виконавчо-розпорядчою;
- підзаконною;
- має державно-владний характер;
- є підзвітною і підконтрольною;
- наявна правова можливість застосування засобів і заходів впливу, притаманних диспозитивному методу.

Слід підкреслити відсутність протиріч при встановленні рисами адміністративної діяльності державно-владного характеру і наявності правової можливості застосування засад диспозитивності, враховуючи, що остання риса формує сучасне сприйняття державно-владно діяльності як такої, у межах якої можуть надаватись адміністративні послуги, укладатись адміністративні договори.

Отже, спільними у категоріях «виконавча влада», «державне управління», «адміністративна діяльність» є їх виконавча сутність та державно-владний характер. Навіть за умови наявності правової можливості застосування засобів і заходів, притаманних диспозитивному методу правового впливу, уповноважений щодо їх застосування суб’єкт діє з метою виконання державних завдань і функцій і не є індивідуалізованим. Доктрина державного управління потребує суттєвого оновлення із врахуванням

тенденцій до модернізації форм і методів адміністративно-правового впливу, характерних для диспозитивного методу публічно-правового регулювання: адміністративний договір, адміністративна послуга, необхідність розвитку яких об'єктивно обумовлена соціальною сутністю суспільних трансформацій. За умови їх врахування можна передбачити конвергенцію доктрини державного управління у публічне управління. Сучасний підхід до визначення сутності категорії «державне управління» дозволяє зазначити про його вужче значення, порівняно із категоріями «виконавча влада» та «адміністративна діяльність».

Пошук єдиної категорії, що має враховувати теоретичні новели, з одного боку, та виконавчу сутність діяльності уповноважених суб'єктів, призвів до активного використання останнім часом у наукових дослідженнях терміну «публічне адміністрування».

На думку вчених, публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань [161, с.179]. По суті такий підхід можна назвати широким, враховуючи ту обставину, що ним охоплено усю діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, які виконують зобов'язання адміністративного змісту. Однак, враховуючи змістовну невизначеність (тобто відсутність єдиного наукового підходу щодо визначення сутності) терміну «суб'єкт владних повноважень», на чому неодноразово зауважували вчені, які аналізували проблеми судової адміністративної юрисдикції (зокрема, В.М. Бевзенко, О.П. Рябченко, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна та інші) та неоднозначність змістовного наповнення категорії «адміністративний» вказувати про усталеність визначення публічного адміністрування недоцільно.

Викликає зацікавленість науковий підхід С.С. Вітвіцького, який запропонував систематизувати діяльність публічної адміністрації та виділити три її види: 1) управлінський (організаційний, в тому числі – публічно-

сервісний); 2) контрольний; 3) адміністративно-юрисдикційний. Дослідник, спираючись на науковий підхід К.О. Тимошенко, вказав, що адміністративно-юрисдикційну діяльність можна розглядати з позицій гарантій законності та відновлення порушеного права, що здійснюється уповноваженими суб'єктами – публічною адміністрацією та судами (адміністративними судами) [65, с.17].

З таким підходом можна погодитись за умови, якщо публічною адміністрацією (діяльність якої названо публічним адмініструванням) виступають органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень виконавчої влади. Саме такий підхід до визначення публічної адміністрації пропонує С.С. Вітвіцький [65, с.20]. Разом з тим, не виділено нагляд як окремий вид діяльності публічної адміністрації.

Презентований С.С. Вітвіцьким підхід може бути застосований для визначення місця адміністративного нагляду серед видів діяльності публічної адміністрації (тобто публічного адміністрування). Врахування сутності адміністративного нагляду не дозволяє віднести його до контролю чи адміністративно-юрисдикційної діяльності, особливо враховуючи ту обставину, що нагляд поєднує у собі і позитивну, і негативну (позасудову юрисдикційну) адміністративну діяльність. Зважаючи на вказане, доцільно зазначити про те, що адміністративний нагляд, здійснюваний органами виконавчої влади, охоплено контрольною та адміністративно-юрисдикційними видами діяльності публічної адміністрації. При цьому термін «публічна адміністрація» позначає органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у частині реалізації ними делегованих повноважень виконавчої влади.

Презентований дослідниками підхід щодо запровадження терміну «публічне адміністрування» не є усталеним і потребує подальшого наукового аналізу. Так, за етимологією терміну «публічний» терміном «публічне

адміністрування» має бути охоплена не тільки діяльність органів виконавчої влади, а й діяльність усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадські та міжнародні організації.

Звернення до юридичних енциклопедичних видань надає можливість виділити юридичне значення терміну «публічний», яке випливає зі змісту термінів «публічне право», «публічно-правові відносини», «публічний інтерес».

Публічним правом названо систему правових норм, які регулюють відносини у сфері публічної влади. Предмет регулювання публічним правом є устрій і функціонування держави, її інститутів, інститути громадянського суспільства, права та свободи людини і громадянина, взаємовідносини особи й держави у сфері громадського правопорядку, механізм і рівні самоврядування, закріплення публічного інтересу в системі фінансів і праці, основи правової системи, правотворчості й правозастосування, принципи, норми й інститути міждержавних відносин і міжнародних організацій [62, с.770]. Стосовно публічно-правових відносин вказано, що такими є суспільні відносини, які виникають між певними суб’єктами права переважно з приводу здійснення публічно-владних повноважень, реалізації та захисту суб’єктивних публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів та регулюються комплексом публічно-правових норм різних галузей права [62, с.771]. У теорії права публічне право визначене як підсистема права, яка складається з норм, що регулюють відносини, пов’язані зі здійсненням функцій публічної влади у сфері реалізації інтересів держави і місцевого самоврядування за допомогою імперативного методу правового регулювання. Публічним інтересом названо загальний інтерес суспільства, визнаний державою, який спирається на її підтримку і правовий захист [325, с.177-178]

Отже, юридичне значення категорії «публічний» розкривається у правових явищах, які не передбачають індивідуалізації і не стосуються

приватного (особистого) інтересу. За сучасним змістом публічного адміністрування ця категорія близька до змісту категорії «державне управління». Зважаючи на вказане, зміст термінологічної новели «публічне адміністрування» потребує подальшого наукового аналізу і уточнення.

При проведенні подальших досліджень у напрямку уточнення терміну «публічне адміністрування» слід враховувати такі вимоги до наукових термінів:

- повинні позначати поняття, які є результатом безпосереднього пізнання державно-правової дійсності;

- повинні відображати суспільні реалії;

- їх поява, зміна або видалення з обігу повинні бути продиктовані реальними потребами практики;

- у законодавстві повинні закріплюватися ті наукові терміни, які мають конвенціональний характер, їх називають доктринальними термінами [169, с.213-214].

Якщо використати вказані вище вимоги до терміну «публічне адміністрування» виникає, принаймні, два питання. По-перше, запровадження нового терміну потребує аргументованої критики вже існуючої термінології. По-друге, слід довести об’єктивний характер необхідності запровадження нового терміну за наявності існуючих і опрацьованих у доктрині адміністративного права.

Наступним за логікою наукового аналізу виступає питання про співвідношення термінів «державне управління» і «державне регулювання», для аналізу яких був запропонований підхід, що передбачає використання загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»). При цьому поняття «організації» не зводиться тільки до розгляду її як «організаційної діяльності», але й розглядається як організація системи органів влади, які реалізують свої повноваження для досягнення конкретних цілей у певних сферах державного управління і регулювання [358, с.26].

Розкриваючи співвідношення зазначених понять на прикладі управління туристичною галуззю, зазначено про ширший зміст терміну «регулювання». Так, державним управлінням охоплено вид діяльності держави, зміст якого полягає у здійсненні організуючого впливу на певну галузь (фактично – предмет державного управління) шляхом використання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом виконання законів, здійснення управлінських функцій, забезпечення реалізації державної політики. Державне регулювання являє собою сукупність методів державного управління, що передбачає систему заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру та здійснюється державними органами у певній сфері з метою стабілізації її функціонування [358, с.27].

За презентованим підходом адміністративний нагляд виходить за межі державного управління та державного регулювання, враховуючи, що цей вид державної діяльності стосується і реалізації юрисдикційних повноважень уповноваженими суб`єктами. Тож термін «адміністративна діяльність» більшою мірою відповідає сутності і змісту адміністративного нагляду.

Визначаючи місце адміністративного нагляду у виконавчій владі, доцільно виділити підхід Н.Г. Саліщевої щодо сутності державно-владних повноважень, які розглядаються у контексті федеральних органів виконавчої влади. Так, державно-владні повноваження федеральних органів виконавчої влади пропонується розглядати як:

- право встановлювальні повноваження, які дають можливість відповідному органу (Уряду, міністерству) встановлювати певні правила, у тому числі стандарти, нормативні вимоги, заборони, адміністративні режими та інше;

- правозастосовні повноваження, тобто право здійснювати певні юридичні дії, приймати нормативно-правові акти, вирішувати конкретні колізії між суб’єктами управлінської діяльності, здійснювати дозвільні функції, надавати адміністративні (державні) послуги;

- правоохоронні повноваження, тобто право забезпечувати законність і дисципліну, здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність, застосовувати заходи адміністративного примусу, адміністративної відповідальності [17, с.171].

Підхід Н.Г. Саліщевої може бути врахований із певними застереженнями. Так, вчена наголошує на правоохоронному характері повноважень органів виконавчої влади, що, хоча і прийнятне для визначення сутності державно-владних повноважень, проте відображає один аспект функціонування органів виконавчої влади.

Академік В.Б. Авер`янов виділяв діяльність органів, яка не є управлінською за суттю: застосування до громадян заходів адміністративного примусу, зокрема, адміністративних стягнень; позасудового захисту порушених прав і свобод громадян (в порядку адміністративного оскарження); розгляд і вирішення адміністративних справ за зверненнями приватних осіб, включаючи надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг – у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій; прийняття зобов’язуючих рішень щодо приватних осіб в процесі вирішення так званих «публічних потреб» (наприклад, відвід земель, будівництво шляхів, мостів тощо). Вчений наголошував на тому, що виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й у різних інших формах державної діяльності, яка підлягає урегулюванню адміністративним правом [2, с.173].

Науковий підхід академіка В.Б. Авер`янова розкриває сутність діяльності органів виконавчої влади як багатоаспектну, що не обмежується суто владно-організуючою і не обмежується тільки власне управлінськими функціями.

Проте, якщо врахувати думку Н.Г. Саліщевої стосовно сутності державно-владних повноважень, можна вказати про доцільність віднесення діяльності органів виконавчої влади щодо застосування заходів

адміністративного примусу до правоохоронної діяльності, яка спрямована на забезпечення законності і дисципліни.

Носієм виконавчої влади виступає орган виконавчої влади. Ним визначено частину державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [13, с.75-76]. Аналогічне за переліком ознак (рис) органу виконавчої влади, а, отже – за сутністю визначення відповідного поняття надане В.С. Четверіковим [359, с.121].

Таке визначення доповнюється включенням до нього ознак (рис) структуризації за підрозділами і посадами, які обіймають державні службовці, та віднесення Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади. Органом виконавчої влади є організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [10, с.202].

Вчені відзначають також такі ознаки органу виконавчої влади: створення з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, яка характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями і функціями; реалізація діяльності за допомогою визначених державою методів і форм [161, с.55]. Важливою ознакою органу виконавчої влади є його встановлення його

організаційно-правової форми юридичної особи, що надає право вступати та брати участь у певних правовідносинах.

Узагальнення вказаних вище наукових положень дозволяє виділити наступні ознаки (риси) органу виконавчої влади:

- є частиною державного апарату та віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади;

- наявність правового статусу, виступає як носій державно-владних повноважень, які реалізує у зв'язку із здійсненням державного управління в соціально-економічній та інших сферах життя суспільства;

- має організаційно-правову форму юридичної особи;

- створення з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності за допомогою визначених державою методів і форм;

- у межах системи органів виконавчої влади наділені оперативною самостійністю, що виражається у компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу;

- діяльність має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер;

- структуровані за підрозділами і посадами, які обіймають державні службовці;

- фінансування діяльності здійснюється з державного бюджету.

Органом виконавчої влади доцільно назвати частину державного апарату, структуровану за підрозділами і посадами, які обіймають державні службовці, створену з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності за допомогою визначених державою методів і форм і віднесену Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Характеризуючи органи виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права слід вказати на усталену наукову думку про те, що суб'єктом адміністративного права може бути тільки той суб'єкт, який має потенційну здатність вступати у правовідносини [10, с.183]. Разом з тим,

запропонований підхід щодо визначення суб'єкта адміністративного права фактично не протирічить існуючим напрацюванням. Так, визначено першорядну роль у встановленні змісту адміністративно-правових відносин їх сторін (суб'єктів). Такими сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [10, с.172]. Тим самим фактично вказано не тільки про потенційну здатність бути носіями адміністративно-правових повноважень, але й спроможність ці повноваження реалізовувати.

Виходячи із вищевказаного, доцільно передбачити виділення вузького і широкого смислу категорії «суб'єкт адміністративного права». У широкому смислі цією категорією охоплено не тільки потенційну здатність вступати у правовідносини, але й реалізовувати права і обов'язки, надані адміністративно-правовою нормою. У вузькому значенні категорія «суб'єкт адміністративного права» охоплює наявність потенційної здатності вступати у правовідносини.

Примат широкого погляду на сутність категорії «суб'єкт адміністративного права» дозволяє застосування категорії «суб'єкт» до усіх учасників адміністративно-правових відносин, незалежно від того, чи є вони потенційними учасниками, чи реально беруть участь у таких правовідносинах.

За таким підходом можливим є формулювання поняття органу виконавчої влади як суб'єкта відносин у сфері адміністративного нагляду.

Орган виконавчої влади як суб'єкт відносин у сфері адміністративного нагляду – частина державного апарату, наділений адміністративно-правовою нормою правами і обов'язками у відносинах щодо здійснення адміністративного нагляду як окремого виду державно-владної діяльності, завдяки чому породжує такі відносини у яких виступає як потенційний чи реальний їх учасник.

Ознаки органу виконавчої влади як суб’єкта відносин у сфері адміністративного нагляду є похідними від найбільш суттєвих ознак органу виконавчої влади, визначених вченими [13, с.76]. Різниця полягає у врахуванні специфіки відносин у сфері адміністративного нагляду як державно-владної діяльності, спрямованої на встановлення відповідності стану піднаглядного об’єкта чинному законодавству без втручання в його діяльність. Така специфіка визначає зміст діяльності органів виконавчої влади у сфері здійснення адміністративного нагляду, компетенцію у відповідних відносинах та межі її реалізації. Слід також врахувати ознаки органу виконавчої влади як суб’єкта правовідносин у сфері адміністративного нагляду.

Отже, найбільш суттєвими ознаками органу виконавчої влади як суб’єкта правовідносин у сфері адміністративного нагляду слід визначити:

- є відокремлений за правовим статусом суб’єкт адміністративно-правових відносин;

- виступає від імені держави і на виконання функцій держави;

- адміністративна правоздатність органу виконавчої влади визначається правовим статусом як носія державно-владних повноважень у зв’язку зі здійсненням адміністративного нагляду;

- має адміністративну правосуб’єктність, визначену законодавчими актами, норми яких регулюють відносини щодо здійснення адміністративного нагляду;

- реалізує адміністративну правосуб’єктність у межах здійснення адміністративного нагляду як адміністративної діяльності особливого характеру;

- діяльність спрямована на забезпечення законності і дисципліни;

- переважно наділений повноваженнями щодо вирішення індивідуально-конкретної справи та прийняття юридично владного рішення, обов’язкового до виконання адресатами припису;

- рішення, прийняте органом виконавчої влади за наслідками здійснення адміністративного нагляду, тягне для адресатів приписів певні право обмеження, передбачені правовою нормою.

Характеризуючи органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного нагляду, необхідно вказати на основну їх рису як наявність державно-владних повноважень.

Комплексне дослідження сутності категорії «суб'єкт владних повноважень» здійснене у дослідженнях, присвячених суб'єктному складу процесуальних відносин у сфері судової адміністративної юрисдикції: О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна та інші.

Зокрема, В.М. Бевзенко характеризує зміст владної управлінської функції як критерію визначення суб'єкта владних повноважень, обґрунтовує відповідну категорію, встановлює види суб'єктів та форму їх участі в адміністративному судочинстві [47, с. 77–154]. Спираючись на існуючий науковий доробок О.М. Бандурки, О.А. Банчука, В.Я. Малиновського, В.М. Бевзенко визначає наступні ознаки управлінських функцій: а) вона є одним із видів (напрямків) свідомої, вольової, активної, цілеспрямованої діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого уповноваженого суб'єкта; б) вона є частиною змісту управлінської діяльності, відносно самостійна та однорідна; в) владно-організуючий, регулятивний вплив, який у встановлених формах і методах та у визначеній процедурі здійснюється уповноваженими суб'єктами, виражає владно-організаційну сутність управління, а метою впливу, узагальнено, є впорядкування певного виду суспільних відносин, приведення їх у відповідність з потребами суспільства, держави, спрямованість управлінських функцій на забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління; г) наявність власного призначення кожної з управлінських функцій, здійснення якого забезпечує розв'язання поточного завдання, здійснення правового обов'язку, а тому управлінська функція є своєрідним

засобом, способом здійснення покладених на уповноваженого суб'єкта передбачених законодавством прав та обов'язків; ґ) встановлення законодавством видів, змісту і процедури здійснення управлінських функцій; д) здійснення управлінських функцій виключно у межах наданих публічних повноважень; е) проявлення змісту і процедури здійснення конкретної управлінської функції у розробці, складанні й виконанні різного роду нормативно-правових, індивідуальних та інших актів, а також проявлення управлінських функцій у вчиненні дій фізично-розумового, процедурного характеру – узгодженні спільних дій, перевірці, внесенні до бази даних тощо; є) реалізація управлінських функцій у взаємовідносинах суб'єкта та об'єкта управління; ж) логічний зв'язок між вчиненням попередньої щодо управлінської та наступної функцій, взаємозв'язок і взаємозумовленість функцій між собою, утворення їх здійсненням безперервної, тривалої, неоднорідної процедурної діяльності уповноваженого суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, іншого суб'єкта); з) забезпечення здійснення управлінської функції та її дієвості примусовою силою держави, від імені якої діє відповідний уповноважений суб'єкт [47, с. 84–85].

Управлінською функцію названо цілеспрямовану, процедурну, підзаконну діяльність уповноваженого суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, іншого суб'єкта), яка має забезпечити виконання відповідним суб'єктом його завдань, задоволення потреб суспільства або держави. До переліку основних управлінських функцій віднесено: прогнозування, планування, організацію, координацію, контроль, облік, мотивацію [47, с. 85].

Науковий підхід В.М. Бевзенка побудований на правовій сутності категорії «функції державного управління», що дозволяє врахувати упорядковуючий зміст управлінської діяльності та усталений підхід до визначення сутності управління. У розвиток існуючих напрацювань

дослідник пропонує увести правову процедуру, за якою має бути реалізована управлінська функція. Врахування зазначеної теоретичної новели дозволяє: по-перше застосувати теоретичну модель сформованих ознак управлінської функції до аналізованих правових явищ з метою виділення аналогічних функцій та, по-друге, встановити наявність правових процедур реалізації відповідних функцій. При цьому запропонована В.М. Бевзенком теоретична конструкція «публічна функція» є широкою і охоплює усі функції, якими наділено суб'єкти, що підпадають під категорію публічних: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації. Враховуючи вказане, складно встановити доцільність теоретичної конструкції із таким широким змістом.

Системність та динамізм змістовного наповнення терміну «суб'єкт владних повноважень» визначає необхідність аналізу категорії «владні повноваження», яку запропонувала до використання Ц.А. Ямпольська. На думку вченої владні повноваження слід розглядати з позицій елементу статусу органу державного управління. Такому підходу не протирічать положення, сформульовані Ю.О. Тихомировим, який вказував про те, що владні повноваження держави фактично складаються з низки нерозривно пов'язаних між собою елементів, серед яких найважливіше значення мають такі:

а) видання державою велінь – правових актів, обов'язкових для усіх громадян і посадових осіб;

б) захист цих велінь від порушень примусовою силою держави;

в) забезпечення виконання велінь заходами виховання, переконання;

г) матеріальне забезпечення виконання державних велінь шляхом розпорядження єдиним фондом державної власності [331, с. 41].

Запропоновані Ю.О. Тихомировим елементи владних повноважень є основою встановлення таких змістовних характеристик владності як

державні веління, видані у межах компетенції, обов'язкові для виконання і охоронювані примусовою силою держави.

Обґрунтовані вище змістовні характеристики владності характерні і для адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд слід визначати як частину виконавчої діяльності уповноважених органів державної виконавчої влади, інших суб'єктів (їх посадових осіб), наділених адміністративно-правовою нормою повноваженнями щодо встановлення міри і ступеню відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення, яка є відносно відокремленою, владно-організуючою, процедури здійснення встановлені чинним законодавством. Процедури адміністративного нагляду передбачають розробку, складання індивідуальних правових актів, вчинення організаційних дій з метою виконання завдань, покладених чинним законодавством на суб'єкт, уповноважений здійснювати адміністративний нагляд. Здійснення адміністративного нагляду забезпечується примусовою силою держави, від імені якої діє відповідний уповноважений суб'єкт.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Дослідження сутності нагляду на основі системного підходу обумовлює сприйняття нагляду надскладною системою, функціонування якої спирається на принципи загальної теорії систем, а сутність сформована, виходячи з принципів відповідної діяльності. Надскладна система нагляду має бути визнана соціальною за сутністю, правовою за формою та історичною за динамікою (генезисом) розвитку. Система нагляду має

дуалістичний характер, оскільки передбачає її аналіз з позицій статики і динаміки. Статика передбачає виділення елементів (підсистем, окремих елементів) системи нагляду та встановлення специфіки взаємозв'язку між елементами (підсистемами, окремими елементами), а динаміка системи нагляду випливає з історії її формування та функціонування, сучасних тенденцій трансформації змісту і організаційної побудови системи суб'єктів нагляду. Динаміка системи нагляду проявляється і у функціях, які виконують суб'єкти здійснення нагляду, етапах формування і функціонування системи та її ліквідації. Підхід щодо сприйняття системи нагляду як надскладної системи, що має динамічний характер, визначає необхідність здійснення дослідження у наступних аспектах: предметному, функціональному, історичному. Такий тримірний підхід дозволяє охопити як статику, так і динаміку системи нагляду.

Врахування ознаки цілісності дозволяє формувати теоретичну модель нагляду як елемент соціальної метасистеми контрольно-наглядової діяльності, у зв'язку з чим система нагляду набуває риси вказаної діяльності із певними особливостями, притаманними саме нагляду. Специфіка процесів, які відбуваються у системі нагляду, полягає у тому, що нагляд має здійснюватись з метою гарантування законності і правопорядку за умови дотримання прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, зменшення меж і обсягу застосування дискреційних повноважень (адміністративного розсуду).

За структурно-функціональним підходом дослідження системи нагляду передбачає визначення внутрішньої структурної побудови її елементів у функціональному зв'язку між ними із врахуванням властивості емерджентності, що проявляється, у першу чергу, у динаміці побудови системи суб'єктів нагляду та у зміні їх правового статусу. Крім того, властивість емерджентності виявляється у визначенні видів нагляду, певних форм та методів нагляду, юридичних наслідках застосування заходів,

передбачених чинним законодавством, щодо порушників загальнообов’язкових правил щодо здійснення нагляду певного виду.

Особливості системи нагляду як предмету наукового аналізу із врахуванням методології наступних підходів – системного, структурно-функціонального, синергетичного та діалектики виявляються у наступному: наявності різних видів нагляду, у зв’язку з чим у межах загальної системи нагляду доцільно виділяти підсистеми нагляду, відповідні кожному виду нагляду: адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; державний санітарно-епідеміологічний нагляд та інші. Разом з тим, кожна підсистема нагляду являє собою окрему систему. Загальна система нагляду є складовою метасистеми контрольно-наглядової діяльності; особливостях у елементах системи нагляду: суб’єктах, об’єктах і змісті; існуванні системи суб’єктів нагляду, що верифікуються (визначаються) відповідно кожної підсистеми нагляду, між якими існують субординаціоні, координаційні та ре ординаційні зв’язки; можливості застосування процесуально-процедурного підходу для виділення правової процедури здійснення різних видів нагляду і відтворення динаміки системи; - історії виникнення та функціонування системи нагляду.

Законодавець наголошує на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим, визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, що проявляється у чинному законодавстві використанням цих термінів переважно як синонімічних.

Встановлено ознаки адміністративного нагляду: права та обов’язки сторін відповідних відносин реалізуються та виконуються у межах позитивної адміністративної діяльності, яка не пов’язана із вирішенням спору про право, застосуванням адміністративної або дисциплінарної відповідальності, відновленням порушеного права; обов’язковою стороною

відносин виступає суб'єкт, адміністративна правосуб'єктність якого має позитивний характер; підстава виникнення відносин у сфері нагляду чітко визначена у законодавстві; стосуються зовнішнього опосередкованого впливу на піднаглядний суб'єкт (об'єкт), а тому такий вплив є пасивним; суперечки, які виникають під час здійснення нагляду, вирішуються у позасудовому чи судовому порядках.

Нагляд можна розглядати як: а) діяльність, що передує контролю або його супроводжує; б) як окремий вид державно-владної діяльності (у разі здійснення нагляду прокуратурою); в) адміністративну діяльність особливого характеру, яка регламентована чинним законодавством.

Окреме місце посідає судовий контроль, який охарактеризовано як контроль особливого характеру, що поєднує у собі власне контроль і нагляд, здійснювані судами під час розгляду справ у порядку адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства.

Різниця у контролі і нагляді полягає у:

- характері діяльності – активному щодо контролю і пасивному щодо нагляду. Під час нагляду уповноважений орган має право вказати на допущені помилки або призупинити дію акта піднаглядного органу, однак не має права скасувати цей акт чи виправляти помилку. Такі дії повинен здійснювати піднаглядний орган;

- адміністративний нагляд є засобом забезпечення законності. Нагляд є постійним і ширшим за змістом порівняно з контролем (А.І. Єлістратов). Контроль є ефективним засобом правового захисту (М.В. Савчин);

- існує декілька значень терміну «нагляд» - у загальнотеоретичному сенсі нагляд являє собою діяльність, спрямовану на встановлення відповідності стану піднаглядного об'єкта чинному законодавству без втручання в його діяльність. У такому значенні нагляд можна розглядати як зовнішнє спостереження за дотриманням загальнообов'язкових правил, що здійснюється на підставі і у порядку, встановленому чинним законодавством.

У чинному законодавстві нагляд пов'язаний не тільки зі спостереженням, але й з наслідками негативного характеру, які застосовуються до порушників відповідних правил. Саме тому нагляд не можна однозначно віднести до неюрисдикційної діяльності;

- правовий режим застосування право обмежень. Застосування правообмежень характерне для наслідків контролю, а для нагляду – у разі, коли має місце вплив піднаглядного суб’єкта (об’єкта) на стан публічної (громадської) безпеки.

Найбільш суттєвими ознаками органу виконавчої влади як суб’єкта правовідносин у сфері адміністративного нагляду визначено: відокремлений за правовим статусом суб’єкт адміністративно-правових відносин; виступає від імені держави і на виконання функцій держави; адміністративна правоздатність органу виконавчої влади визначається правовим статусом як носія державно-владних повноважень у зв’язку зі здійсненням адміністративного нагляду; має адміністративну правосуб’єктність, визначену законодавчими актами, норми яких регулюють відносини щодо здійснення адміністративного нагляду; реалізує адміністративну правосуб’єктність у межах здійснення адміністративного нагляду як адміністративної діяльності особливого характеру; спрямована на забезпечення законності і дисципліни; переважно наділений повноваженнями щодо вирішення індивідуально-конкретної справи та прийняття юридично владного рішення, обов’язкового до виконання адресатами припису; таке рішення, прийняте органом виконавчої влади за наслідками здійснення адміністративного нагляду, тягне для адресатів приписів певні право обмеження, передбачені правовою нормою.

Розділ 2
Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного нагляду

2.1. Сутність, ознаки та систематизація суб'єктів і видів адміністративного нагляду (формування теоретичної моделі)

Нові суспільні відносини, що виникають, потребують правового регулювання, а вже існуючі змінюються і розвиваються відповідно оновленню усієї системи права і законодавства. Саме в цьому проявляється генезис суспільного розвитку, що визначає постійну динаміку, зокрема, і понятійно-категоріального апарату, яким позначено певні правові явища чи процеси. За таких обставин наукове підґрунтя пізнання об'єктивної дійсності виступає системо утворюючим чинником, що супроводжує подальший розвиток права і законодавства, формує доктринальну основу моделювання суспільно-правових процесів, що відбуваються у державі, втілення якого у чинне законодавство виступає умовою стримування деструктивних процесів, які супроводжують суспільний розвиток.

М.І. Любченко, досліджуючи проблему юридичної термінології, наводить положення, сформульовані Ч.С. Пірсом щодо спеціальних термінологічних канонів: 1) мають відповідати моральному принципу прийнятності термінів для вираження; 2) якщо нове поняття прийнятне для вчених, то не повинні прийматися ніякі інші спеціальні терміни, що детонують ті самі об'єкти і знаходяться у тих самих відносинах між собою; 3) не слід вдаватись до схоластики при визначенні нових термінів [200, с.157,159; 169, с.187-188]. Спираючись на зазначені положення щодо спеціальних термінологічний канонів, можна вказати про існуючу в науці

адміністративного права термінологічну плутанину, коли категорії і терміни, що фактично існують і прийняті вченими терміни замість того, щоб бути наповненими новим змістом, замінюються термінами, які сприймаються неоднозначно. Крім того, має місце ситуація, коли у чинному законодавстві застосовуються терміни, які не апробовані юридичною наукою, не отримали доктринальне обґрунтування. Разом з тим, нові тенденції демократизації відносин між державою і громадянином, запровадження нових форм і методів захисту прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб ставлять перед наукою адміністративного права нагально необхідні для вирішення концептуальні завдання опрацювання термінологічної основи сучасного адміністративного права.

За таких обставин для формування поняття «суб'єкт адміністративного права» має здійснюватись критичний аналіз суміжних категорій і понять, що застосовуються у сучасних наукових дослідженнях. Так, в основу формування наукового підходу щодо виділення суб'єктів адміністративного нагляду, здійснення їх класифікації покладено результати критичного аналізу категорій «суб'єкт владних повноважень», «публічна адміністрація», «орган публічної влади» та загальної категорії «суб'єкт адміністративного права».

Сучасні наукові дослідження з адміністративного права і процесу представлені напрацюваннями, спрямованими на пошук узагальнених категорій, за допомогою яких можливе позначення однорідних правових явищ та які враховують тенденції до формування єдиного наукового простору досліджень з адміністративного права і процесу. Додаткової актуальності такому підходу надає сутність адміністративного нагляду як правового явища імперативного характеру, що актуалізує використання юридичної конструкції «суб'єкт владних повноважень» із конкретизацією предмету її використання.

Не зважаючи на теоретичну привабливість такого підходу, тим не менше не можна його назвати бездоганним, оскільки категорія «публічний»,

що використовується як ознака належності певного суб'єкта до окремої групи або віднесення суб'єкта до певного виду, є широкою за змістом.

Так, юридичний зміст цієї категорії розкривається у термінах «публічна інформація», «публічна служба», «публічне обвинувачення», «публічне право», «публічний договір», «публічність судочинства», «публічно-правовий спір», «публічно-правові відносини» [62, с.769-771]. Серед перелічених термінів узагальнюючий характер має термін «публічне право», який позначає, насамперед, юридичну сутність категорії «публічний», що відображається у похідних термінах із предметною конкретизацією. Доктринальне визначення категорії «публічне право» передбачає розкриття її сутності через систему правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади, які, будучи предметом регулювання, стосуються усіх аспектів функціонування держави, її інститутів, інститутів громадянського суспільства, форм реалізації народовладдя [62, с.769-770]. Публічне право також визначене як система правових норм, що з метою задоволення публічного інтересу регулюють відносини сторін, які перебувають в нерівному юридичному становищі одна щодо іншої. Безпосереднім чи опосередкованим суб'єктом таких відносин є держава. Поняття «публічний» стосується лише тієї частини права, яка напряму пов'язана з державою, її владною діяльністю [113, с.711].

Виходячи з доктринального визначення публічного права, можна вказати, що категорія «публічний» позначає владо відносини, а також відносини, що стосуються публічного інтересу. Зважаючи на вказане, не можна ототожнювати терміни «владний» і «публічний».

Термін «орган публічної влади» застосовується у міжнародному законодавстві, а саме - у Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи від 18 вересня 1984 р. щодо вдосконалення механізму публічно-правової відповідальності за заподіяну шкоду актами органів публічної влади та у Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи про доступ

до офіційних документів. В обох міжнародних нормативно-правових актах зміст цього терміна розкрито як: 1) установа публічного права чи орган управління будь-якого виду та рівня (включаючи державу, органи державної влади, регіональні та місцеві влади, незалежні публічні організації); 2) будь-яка приватна особа (фізична чи юридична) під час виконання нею повноважень офіційних органів [388; 389]. Виділені міжнародні нормативно-правові акти передбачають визначення сутності органу публічної влади як певного суб'єкта, який не реалізує приватний інтерес, але діє задля виконання функцій держави, що передбачає юридично-владний характер діяльності цього органу. У такому значенні категорія «установа публічного права» набуває перспективного характеру для вирішення проблеми опрацювання узагальнених категорій, а у контексті предмету дослідження – встановлення належності суб'єктів адміністративного нагляду до певної групи суб'єктів у разі, коли суб'єкт адміністративного нагляду має статус юридичної особи.

Проведена наукова розвідка питання доцільності використання наукового підходу щодо встановлення сутності категорії «суб'єкт владних повноважень» та її альтернативи – «орган публічної влади» дозволяє вказати про те, що ознаки «владний», «публічний» відображають сутність певного правового явища. Такі ознаки можуть бути застосовані для виділення суб'єктів адміністративного нагляду та відображення специфіки їх діяльності, що є суто юридичною і не може здійснюватись поза межами регулюючого впливу правової норми. Ознаки «владний» і «публічний» співвідносяться як частка і загальне, причому загальною є ознака «публічний». Імперативний характер повноважень суб'єктів адміністративного нагляду об'єктивно притаманний, що випливає із завдань, які виконують вказані суб'єкти, реалізуючи правоохоронну і правозахисну функції держави. Зважаючи на такий характер повноважень суб'єктів адміністративного нагляду, слід виділити юридичну владність як ознаку відповідного суб'єкта, а публічність відображає сутність виконуваних ними

завдань. Отже, до ознак суб’єктів адміністративного нагляду слід віднести публічний характер і юридичну владність здійснюваних дій.

Юридична владність адміністративного нагляду обумовлює звернення до наукового доробку, присвяченого встановленню сутності категорії «суб’єкт владних повноважень». Так, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна, аналізуючи генезис формування підходу до визначення сутності цієї категорії, починаючи з кінця XX сторіччя і по теперішній час вказує про відсутність єдиної думки серед вчених. Синонімічне змістовне наповнення мають такі категорії як «адміністративний орган», «орган публічної влади», «суб’єкт публічного права» або узагальнюючі поняття не використовуються в понятійно-термінологічному апараті процесуального законодавства зарубіжних країн. На думку К.Ю. Пуданс-Шушлебіної для позначення владного характеру функціонування суб`єкта, який виконує владні управлінські функції, цілком доречно використання юридичної конструкції «орган публічної влади» із визначенням його як суб’єкта загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб [288, с. 4–5].

За запропонованим К.Ю. Пуданс-Шушлебіною підходом суб’єкт адміністративного нагляду можна розглядати як різновид суб’єкта публічної влади. Крім того, якщо застосувати системний підхід до узагальнення певних правових явищ за суб’єктною ознакою і ознакою характеру їх діяльності, можливе виділення системи суб’єктів публічної влади, у межах якої суб’єкти адміністративного нагляду доцільно об’єднати у окрему підсистему.

Така теза ґрунтується на сутності системного підходу та загальних ознаках системи.

Характеристику системи можна здійснити, спираючись на теоретичні положення, сформульовані М.С. Каганом стосовно засад системного аналізу. Вчений зазначав, що: а) початок системи випливає з упорядкованості множини елементів, з яких утворюється єдине ціле із новими властивостями, які обумовлені властивостями кожного елементу системи; б) до самого високого типу системи належать такі, яким притаманні: складна ієрархічна організація; зовнішнє та внутрішнє функціонування; саморегуляція на основі зворотного зв'язку; спроможність змінювати свої стани, зберігаючи, при цьому, якісну визначеність; історична динаміка, яка виражається у закономірному процесі формування, еволюціонування та завершення існування даної системи маються на увазі біологічні і соціальні системи); в) системою охоплено усі системні об'єкти, незалежно від їх типу (класу) складності. Остання засада системного аналізу обумовлює необхідність дослідження історії формування системи. При цьому історичний підхід не повинен бути формальним і виведеним за межі системного підходу, але має позначатись на сутності і специфіці функціонування системи [123, с. 11].

Теоретичні положення основ системного аналізу правових явищ, запропонований М.С. Каганом, дозволяє виділити такі ознаки системи у її правовому значенні як:

- складна ієрархічна побудова елементів системи,
- взаємозв'язок елементів,
- спроможність до саморегуляції, що є умовою динамізму її розвитку,
- історизм та змістовні особливості, що випливають з генезису формування та визначають тенденції функціонування й організаційної побудови;
- якісна визначеність елементів системи, що дозволяє виділити їх, виходячи з ознак, похідних від загальних ознак системи, проте із особливостями, визначеними призначенням кожного елементу системи;

- система охоплює усі її елементи, незалежно від їх складності та місця у системній ієрархії.

Дослідження суб'єктів адміністративного нагляду на засадах системного підходу передбачає, у першу чергу, сприйняття кола суб'єктів як надскладної системи, що характеризується суспільною, соціально-правовою, такою, яка має історію становлення і розвитку та заснована на принципах загальної теорії систем, зміст яких враховує специфіку організації функціонування зазначених суб'єктів.

Згідно загальним положенням теорії систем, сформульованим І.В. Блаубергом і Е.Г. Юдіним, до загальних ознак (системо утворюючих чинників) системи належать: наявність спільної для усіх елементів системи мети; формування завдань, які мають бути вирішені у межах кожного елементу системи, відповідно загальної мети функціонування системи; свідоме виконання завдань, визначених відповідно загальної мети системи; реалізація кожним елементом системи функцій, відповідних встановленим завданням; існування взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що дозволяє забезпечити динаміку розвитку системи. Наявність властивості емерджентності виступає найважливішою особливістю соціальної системи. Зазначена властивість проявляється у наступності завдань, які повинні бути вирішені на наступному етапі розвитку системи, але у межах загальної мети її функціонування [51]. У юридичному значенні властивість емерджентності відображає можливість системи стати ширшою, ніж проста множина складових її елементів [62, с. 16.].

Наведені загальні положення теорії систем, будучи застосованим до предмету наукового аналізу – формування системи суб'єктів адміністративного нагляду – дозволяє доповнити наведений вище перелік загальних ознак системи як правового явища такими ознаками як:

- реалізація кожним елементом системи функцій, що випливають із загальних завдань системи;

- наявність взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що є умовою розвитку системи;

- притаманність властивості емерджентності.

Сформульовані загальні ознаки системи як правового явища можуть бути покладені в основу виділення системи суб'єктів адміністративного нагляду. При цьому слід враховувати властивість емерджентності, що притаманна виділеному типу (виду) соціальної системи у її правовому значенні, що позначається на динаміці розвитку системи вказаних суб'єктів і означає потенційну і реальну можливість трансформації окремих суб'єктів із збереженням цільового призначення і напрямку функціонування усієї системи суб'єктів адміністративного нагляду. Зазначене теоретичне положення повною мірою ілюструє (підтверджує) тенденція до зміни суб'єктів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, коли за умови збереження призначення і сутності цього виду нагляду змінювались суб'єкти його здійснення – від органів внутрішніх справ (у особі дільничних інспекторів міліції, інших уповноважених органів міліції) до Національної поліції.

Слід вказати на доцільність застосування двох аспектного підходу до вивчення системи суб'єктів адміністративного нагляду, що об'єктивно визначений виділенням відповідної системи. Такий підхід передбачає розгляд і аналіз статики і динаміки системи суб'єктів адміністративного нагляду. Статика дозволяє абстрагувати систему, виділивши коло суб'єктів, які до неї входять (елементи, компоненти, підсистеми), а також виділити власне таку систему, зважаючи на взаємозв'язок між її елементами (суб'єктами, компонентами, підсистемами). Динамічний аспект дослідження зазначеної системи дозволяє проаналізувати її становлення і розвиток, встановити відповідні тенденції еволюції (або деволюції), враховуючи вплив зовнішніх і внутрішніх чинників. Динаміка системи суб'єктів адміністративного нагляду позначається у завданнях та функціях суб'єктів, їх

компетенції. При цьому актуальними є три рівні наукового аналізу, проведення якого дозволяє охарактеризувати повною мірою відповідну систему: предметний, функціональний, історичний. Предметний рівень наукового аналізу спрямований на виділення предмету (об'єкту) функціонування системи, що позначається на її функціональному призначенні (функціональний аспект аналізу) та визначений специфікою генезису становлення і розвитку (історичний аспект).

Виділяючи елементи системи суб'єктів адміністративного нагляду слід враховувати властивість їх цілісності. Така властивість визначена як необхідні і достатні умови функціонування власне системи. М.С. Каган зазначав, що тільки дотримання умов необхідного і достатнього можна виділити органічно притаманні їй елементи від елементів, які привнесені ззовні штучно [123, с. 12].

При цьому визначаючи надскладний характер системи суб'єктів адміністративного нагляду, слід її розглядати як цілісну, що функціонує у межах певної мета системи органів держаної виконавчої влади.

Такий підхід спирається на наукову думку М.С. Кагана, який зазначав, що у разі визначення певної надскладної системи цілісною, її слід сприймати частиною певної мета системи, у яку вона вписана і у межах якої вона функціонує [123, с. 13].

Визнання доцільності застосування наукового підходу М.С. Кагана відносно властивості цілісності та її прояву у надскладних системах дозволяє зазначити про необхідність структуризації системи органів державної виконавчої влади за системним підходом. Така структуризація можлива тільки за умови виділення сукупності певних органів державної виконавчої влади як окремих підсистем мета системи органів державної виконавчої влади на засадах властивості цілісності, яка характеризується наступними положеннями: єдине цільове призначення створення та функціонування сукупності певних органів державної виконавчої влади;

організаційна відокремленість, похідний характер мети діяльності окремих органів державної виконавчої влади від цільового призначення сукупності відповідних органів тощо.

Системний підхід до аналізу системи суб'єктів адміністративного нагляду передбачає моделювання її внутрішньої структурної побудови, дослідження сучасного стану організації діяльності та прогнозування можливих та ймовірних напрямків вдосконалення. Виділення елементів системи суб'єктів адміністративного нагляду діалектично пов'язане із аналізом її структурних елементів, який здійснюється, спираючись на існуючі взаємозв'язки між ними, що надають цій системі властивість цілісності у сукупності із властивістю емерджентності. Таке поєднання спільного (цілісність) і різниці (емерджентність) дозволяє охарактеризувати сукупність суб'єктів адміністративного нагляду як системи із відтворенням внутрішньої упорядкованості її елементів із єдиною (спільною) цільовою спрямованістю функціонування та похідними від неї завданнями і функціями кожного елементу системи - окремого суб'єкта адміністративного нагляду, його правового статусу і правосуб'єктності.

Наступним терміном, який широко застосовується у сучасних наукових дослідженнях, є термін «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» [65; 150; 161; 111 та інші]. Діяльністю публічної адміністрації названо публічне адміністрування (Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова) [161, с. 179-218]. Конкретизацію суб'єктного складу публічної адміністрації надають вчені, які вважають, що такою є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування. Публічна адміністрація – організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону і здійснюють інші адміністративні функції в публічних інтересах [161, с. 54].

Зазначені наукові підходи сприймаються неоднозначно, оскільки не позбавлені суперечностей та неточностей, враховуючи що зміст невизначеного терміну розкривається через також невизначений термін. Крім того, виникає питання про «підпорядкування публічній владі» місцевого самоврядування. Можливо про таке підпорядкування слід вказувати у контексті науки державного управління чи політології, але не адміністративного права. Зрозуміло, що за презентованими підходами встановити суб'єктів публічного адміністрування та коло органів, які належать до публічної адміністрації складно.

Н.П. Матюхіна використовує переважно термін «публічне адміністрування». Вчена характеризує публічне адміністрування фактично як діяльність органів державної виконавчої влади та окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Так, вказано, що публічне адміністрування складається з державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур та громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення, передусім органи місцевого самоврядування. Публічну адміністрацію визначено як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. Публічне адміністрування визначене як урегульована нормами права діяльність уповноважених органів та інших організацій (публічної адміністрації), які забезпечують виконання закону, наділені публічно-владними повноваженнями та діють в публічних інтересах [193, с.7-8].

Запропонований Н.П. Матюхіною підхід не може сприйматись однозначно позитивно, враховуючи, що такі ознаки повноважень як «публічно-владні» та «дія в публічних інтересах» можуть бути застосовані до прокуратури, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших владних суб'єктів, які здійснюють не лише управлінську діяльність.

Більше того, юридичне значення терміну «публічне адміністрування» потребує додаткового обґрунтування, враховуючи необхідність доведення правової природи відповідного соціального явища.

Викликає зацікавленість і та обставина, що у проекті Адміністративного процесуального кодексу України (реєстр. № 1331-1 від 25.10.2002 (суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати України Мойсик В.Р., Онопенко В.В., Бандурка О.М., Круць М.Ф.)) було передбачено застосування терміну «адміністративний орган» - орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що виконують публічно-правові адміністративні функції в межах здійснення ними управлінських повноважень органів державної влади. Порівняння за змістом термінів «адміністративний орган» і «публічна адміністрація», запропонований Н.П. Матюхіною, дозволяє зазначити про їх тотожність.

Наукова думка представлена напрацюваннями О.В. Джафарової, яка доводить доцільність широкого підходу до розкриття сутності категорії «органи публічної адміністрації». Органами публічної адміністрації названо систему органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих осіб, що закріплені у Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів [111, с.52].

Науковий підхід О.В. Джафарової відрізняється від презентованих вище спробою поєднати певних суб'єктів за ознакою характеру однорідних повноважень – владні повноваження, які є власними або делегованими. Такий підхід більшою мірою дозволяє вказати про юридичне значення терміну «органи публічної адміністрації», проте не виключає необхідності

його подальшого поглиблення із виділенням характерних ознак (рис). Слід при цьому вказати, що спільним з усіх запропонованих підходів є та обставина, що вони передбачають узагальнення та об'єднання вже існуючих правових явищ, проте їх позначення здійснюється за допомогою категорії, юридичне значення якої ще треба доводити. Поряд із цим критичні застереження не виключають необхідності подальшого наукового аналізу у напрямку встановлення юридичного значення категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». Зважаючи на вказане наведені теоретичні напрацювання можуть бути джерелом подальшої наукової розвідки загальної проблеми оновлення змісту категорій адміністративного права.

Спірний характер термінів «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», необхідність додаткового обґрунтування їх належності до юридичних термінів (тобто термінів, що позначають правові явища або термінів, що мають юридичне значення) не дозволяє однозначно вказати про доцільність приєднання до наведених наукових положень. Використання терміну «публічний» є ознакою належності відповідних суб'єктів до тих, які здійснюють діяльність, спрямовану на виконання функцій держави та/або місцевого самоврядування. Термін «суб'єкт адміністративного нагляду» має суто юридичне значення і позначає правове явище, яке не може існувати поза межами права. Відповідно – компетенція суб'єктів адміністративного нагляду повинна мати чітке нормативне закріплення.

Проведений порівняльний аналіз сутності термінів, які застосовуються дослідниками у галузі адміністративного права і процесу, дозволив зазначити, насамперед, про активний пошук узагальнених категорій. Проте системний характер адміністративно-правових явищ обумовлює існування значних ускладнень при здійсненні наукового пошуку, враховуючи відсутність можливості охопити одним терміном усі сторони та особливості певного явища. Так, застосування категорії «публічний» призводить до

значного розширення меж сприйняття певного суб’єкта, що унеможливлює виділення його статичної складової та, відповідно – встановлення тенденцій процесуальних трансформацій. Застосування терміну «адміністрація» не сприяє відтворенню юридичній сутності відповідного суб’єкта, фактично вказуючи на менеджерський аспект його функціонування. Термін «владний», хоча і відтворює імперативний характер діяльності певного суб’єкта, проте не дозволяє врахувати сервісну складову. Вказуючи про термінологічне позначення суб’єкта, що здійснює повноваження у сфері адміністративного нагляду, не уявляється доцільним застосування будь-яких синонімів із врахуванням проаналізованих вище термінологічних новел у галузі адміністративного права, а чіткість і юридична визначеність терміну «суб’єкт адміністративного нагляду» цілком прийнятна.

Проведений аналіз споріднених категорій у галузі адміністративного права, порівняння їх значення із категорією «суб’єкт адміністративного нагляду» дозволяє виокремити наступні ознаки суб’єкта адміністративного нагляду, які можна назвати загальними ознаками, що переважно притаманні суб’єкту адміністративного права:

- належність до регулювання публічним правом;
- спрямованість діяльності на виконання функцій держави;
- юридично-владний характер діяльності;
- виконання публічно-правових адміністративних функцій;
- наявність компетенції, встановленої чинним законодавством;
- наділення виконавчо-розпорядчими повноваженнями щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб;
- наявність правових наслідків реалізації компетенції.

Подальше формування загальних ознак суб’єкта адміністративного нагляду доцільно здійснювати на засадах врахування положень доктрини адміністративного права стосовно сутності категорії «суб’єкт адміністративного права».

Суб’єкти адміністративного права визначені як учасники суспільних відносин, наділені суб’єктивними правами та виконують юридичні (суб’єктивні) обов’язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. Для суб’єкта адміністративного права характерна потенційна здатність вступати у правовідносини [10, с. 183].

Зважаючи на таке визначення категорії «суб’єкт адміністративного права», можна вказати, що суб’єктом адміністративного нагляду може бути визнаний такий суб’єкт, який має потенційну здатність вступати у адміністративно-правові відносини з приводу здійснення адміністративного нагляду, а його суб’єктивні права та юридичні обов’язки встановлені нормами адміністративного права.

Викликають зацікавленість сформульовані К.Ю. Пуданс-Шушлебіною ознаки суб’єкта владних повноважень. Звернення саме до цих положень обумовлене юридично-владним характером діяльності суб’єктів адміністративного нагляду, а також тим, що однією з ознак таких суб’єктів є визначено виконання ними публічно-правових адміністративних функцій, що випливає з міжнародних нормативно-правових актів (Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи від 18 вересня 1984 р., Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи).

Тож дослідниця враховує матеріально-правову природу суб’єкта владних повноважень і виділяє наступні його ознаки: 1) наділення власною компетенцією, у межах якої реалізує законодавчо визначені владні повноваження; 2) здійснення управлінських функцій на основі законодавства або у межах виконання делегованих повноважень; 3) використання правових та організаційних форм і методів діяльності при реалізації компетенції; 4) юридична оформленість вчинених дій та визначення в нормах права, що вказує на легалізований характер правового статусу; 5) мета реалізації владних повноважень - захист та охорона публічного інтересу [288, с. 14].

На підставі виділених К.Ю. Пуданс-Шушлебіною ознак та сформульованих загальних ознак, доцільно вказати про наступі ознаки суб'єкта адміністративного нагляду:

- здійснення діяльності у формах і за допомогою методів, передбачених чинним законодавством, згідно компетенції;

- юридична оформленість дій, що здійснюються у межах повноважень;

- легалізований характер правового статусу;

- правозахисна та правоохоронна спрямованість діяльності відносно публічного інтересу.

При визначенні загальних ознак суб'єкта адміністративного нагляду враховано відсутність у нього делегованих повноважень, оскільки правоохоронна спрямованість юридично-владної діяльності не передбачає делегування. Зазначене положення сформульоване у відповідності із ч. 2 ст. 19 Конституції України, де прямо передбачено формулу щодо реалізації засад діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб «діяти так, як прямо передбачено законом».

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України стосовно питання про скасування рішень, прийнятих суб'єктами владних повноважень, дозволяє виділити Рішення від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування. Конституційний Суд України у п. 1 резолютивної частини вказав про те, що «орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [344].

На підставі Конституції України, наведеної правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції можна вказати про те, що підстава делегування повноважень органами державної влади, органами місцевого

самоврядування, суб'єктний склад відносин, пов'язаних із делегуванням, мають бути передбачені законом.

Таким чином, загальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду доцільно доповнити наступним:

- встановлення прав та обов'язків нормами адміністративного права;
- наявність потенційної здатності вступати у адміністративно-правові відносини.

Формування поняття суб'єкта адміністративного нагляду передбачає звернення до положень теорії права стосовно визначення категорій «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин». Так, суб'єктами (учасниками) правовідносин названі індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність). Видами суб'єктів (учасників) правовідносин названо: 1) індивідуальні (фізичні особи). Спеціальним індивідуальним суб'єктом названо посадову особу; 2) колективні суб'єкти (державні і недержавні юридичні особи); 3) держава та її територіальні структурні одиниці; 4) соціальні спільноти. Різниця між суб'єктом права і суб'єктом правовідносин полягає, насамперед, у ширшій правосуб'єктності суб'єкта, оскільки такий суб'єкт є потенційним учасником правовідносин і може реалізувати свої права і поза правовідносинами. У зв'язку з цим суб'єкти права можуть володіти тільки правоздатністю, а учасники - дієздатністю [309, с. 401-402].

Про суб'єкта адміністративного нагляду доцільно говорити як про суб'єкта адміністративного права та суб'єкта адміністративно-правових відносин щодо здійснення адміністративного нагляду. У зв'язку з цим та

спираючись на наведені вище теоретичні положення слід вказати про наступні характерні (спеціальні) ознаки суб'єкта адміністративного нагляду:

- являють собою різновид колективних суб'єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб'єктів – посадових осіб;

- суб'єкт адміністративного нагляду повинен бути наділений потенційною можливістю вступу у правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду;

- потенційна можливість вступу у правовідносини щодо здійснення адміністративного нагляду передбачена чинним законодавством, що урегульовує відносини з адміністративного нагляду.

На відміну від загального визначення суб'єкта права, суб'єкт адміністративного нагляду не може існувати поза межами правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду. У зв'язку з цим такого суб'єкта доцільно віднести до різновиду суб'єктів (учасників) адміністративно-правових відносин та виділити спеціальні ознаки.

Перелічені вище ознаки доповнюють ознаки суб'єктів адміністративного нагляду, сформульованими за результатами критичного аналізу питання про визначення місця адміністративного нагляду у виконавчій владі, зокрема:

- відокремлений за правовим статусом суб'єкт адміністративно-правових відносин;

- реалізація компетенції державно-владного характеру від імені держави і на виконання функцій держави;

- є адміністративною діяльністю особливого характеру, що спрямована на забезпечення законності і дисципліни;

- результатом реалізації повноважень за певних обставин є вирішення індивідуально-конкретної справи та прийняття юридично владного рішення, обов'язкового до виконання адресатами припису, що тягне за собою право обмеження, передбачені правовою нормою.

Таким чином, загальними ознаками суб'єкта адміністративного нагляду є ті, що переважно притаманні суб'єктам адміністративного права:

- належність до регулювання публічним правом;
- спрямованість діяльності на виконання функцій держави;
- юридично-владний характер діяльності;
- виконання публічно-правових адміністративних функцій;
- наявність компетенції, встановленої чинним законодавством;
- встановлення нормами адміністративного права прав та обов'язків;
- наявність потенційної здатності вступати у адміністративно-правові відносини;
- наділення виконавчо-розпорядчими повноваженнями щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб;
- наявність правових наслідків реалізації компетенції;
- здійснення діяльності у формах і за допомогою методів, передбачених чинним законодавством, згідно компетенції;
- юридична оформленість дій, що здійснюються у межах повноважень;
- легалізований характер правового статусу;
- правозахисна та правоохоронна спрямованість діяльності відносно публічного інтересу.

Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду сформовані, спираючись, насамперед, на положення теорії права щодо суб'єкта права та суб'єкта (учасника) правовідносин. Суб'єкт адміністративного нагляду віднесений до різновиду суб'єктів (учасників) адміністративно-правових відносин. До спеціальних ознак названо:

- являють собою різновид колективних суб'єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб'єктів – посадових осіб;
- є відокремленим за правовим статусом суб'єктом адміністративно-правових відносин;

- суб’єкт адміністративного нагляду повинен бути наділений чинним законодавством потенційною можливістю вступу до правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду;

- здійснювані суб’єктом дії мають публічний, юридично-владний характер і стосуються реалізації компетенції державно-владного характеру від імені держави і на виконання функцій держави;

- здійснювана діяльність є адміністративною діяльністю особливого характеру, що спрямована на забезпечення законності і дисципліни;

- результатом реалізації повноважень за певних обставин є вирішення індивідуально-конкретної справи та прийняття юридично владного рішення, обов’язкового до виконання адресатами припису, що тягне за собою правообмеження, передбачені правовою нормою.

Суб’єктом адміністративного нагляду виступає організаційно відокремлений різновид колективних суб’єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб’єктів – посадових осіб, наділених адміністративною правосуб’єктністю щодо здійснення адміністративного нагляду як адміністративної діяльності особливого характеру, спрямованої на забезпечення законності і дисципліни.

Отже, система суб’єктів адміністративного нагляду має бути досліджена у статиці і динаміці. Статику і динаміку наукового пошуку враховує три рівні наукового аналізу, проведення якого дозволяє охарактеризувати повною мірою відповідну систему: предметний, функціональний, історичний.

Суб’єктом адміністративного нагляду може бути визнаний такий суб’єкт, який має потенційну здатність вступати у адміністративно-правові відносини з приводу здійснення адміністративного нагляду, а його суб’єктивні права та юридичні обов’язки встановлені нормами адміністративного права.

Суб’єктом адміністративного нагляду названо організаційно відокремлений різновид колективних суб’єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб’єктів – посадових осіб, наділених адміністративною правосуб’єктністю щодо здійснення адміністративного нагляду як адміністративної діяльності особливого характеру, спрямованої на забезпечення законності і дисципліни.

Система суб’єктів адміністративного нагляду є надскладною цілісною системою, яка функціонує у межах мета системи органів державної виконавчої влади. Суб’єктом адміністративного нагляду може бути визнаний такий суб’єкт, який має потенційну здатність вступати у адміністративно-правові відносини з приводу здійснення адміністративного нагляду, а його суб’єктивні права та юридичні обов’язки встановлені нормами адміністративного права.

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:

- 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 [367].

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

Суб’єктів адміністративного нагляду доцільно виділити, спираючись на сформульовані ознаки і визначення та на приписи чинного законодавства, в якому передбачено врегулювання їх компетенції.

Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР встановлено, що адміністративний нагляд - це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них (ст.ст.1, 2). Отже, зазначеним Законом передбачено, що суб'єктом здійснення адміністративного нагляду виступають органи Національної поліції.

Серед рис адміністративного нагляду за особами,звільненими з місць позбавлення волі, можна вказати:

- надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції;

- профілактична та право виховна спрямованість, що прямо передбачено ст.2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР. Працівники Національної поліції під час здійснення нагляду мають можливість виявити умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки, з метою недопущення ними протиправних діянь, вчасно припинити правопорушення і забезпечити реалізацію принципу невідворотності відповідальності;

- організуюча 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 переважною більшістю

служб та підрозділів Національної поліції, а з іншого – спрямований на забезпечення спеціальних правил (паспортно-реєстраційних, дозвільних тощо);

- здійснення за наявності підстав та відносно певних категорій осіб, що прямо передбачено чинним законодавством;

- є напрямком оперативно-службової діяльності органів Національної поліції;

- здійснюється специфічними засобами і методами, в тому числі – із застосуванням адміністративного примусу.

На думку О.А. Петренко, «адміністративний нагляд міліції за особами звільненими з місць позбавленні волі» як правове явище може бути розкрите 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 дозволяє досліднику виділити перший підхід, наведено поняття загального адміністративного нагляду міліції, обґрунтованого Х.П. Ярмакі. 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 [197, с.324-325; 376, с.30].

Наведений науковий підхід Х.П. Ярмакі щодо доцільності виділення загального адміністративного нагляду не втрачає актуальності, враховуючи до 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 02.07.2015 № 580-VIII [256]. Загальний нагляд органами Національної поліції здійснюється у таких сферах забезпечення публічної безпеки і порядку як: 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 виді позбавлення волі тощо (відповідно ст.23 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII).

Спираючись на підхід Х.П. Ярмакі, доцільно вказати про загального суб’єкта адміністративного нагляду – органи Національної поліції, а саме – патрульну поліцію, кримінальну поліцію, поліція охорони при здійсненні охорони об’єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами та інші органи (підрозділи), наділені відповідною компетенцією.

На думку Х.П. Ярмакі, 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 та інше;

- за особами, що одержали певні дозволи (наприклад, ліцензії, дозволи на користування зброєю тощо) [376].

Із вказаним підходом слід погодитись, але враховувати чинність Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, яким передбачено зміни у компетенції Національної поліції, порівняно із компетенцією міліції, відповідно Закону України «Про міліцію» (втратив чинність). 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 урегульовано відносини щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, дозволяє вказати 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 04.11.2003 №1303/203 [229], 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 вказати про нагляд за засудженими і особами, узятими під варту, який здійснюється посадовими та службовими особами органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, відповідно Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV [222]. Виділений вид нагляду відрізняється на предметом, суб’єктами, а також формами і методами, 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 14.10.2014 № 1700-VII [228] серед заходів, спрямованих на запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, передбачено розробку і прийняття антикорупційної програми, у межах якої передбачено порядок здійснення

належного нагляду, контролю та моніторингу за дотриманням антикорупційної програми у діяльності юридичної особи, а також оцінки результатів здійснення передбачених нею заходів. До таких юридичних осіб віднесено: державні, комунальні підприємства, господарські товариства (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень; юридичні особи, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень (ч.2 ст.62 Закону України «Про запобігання корупції»). Суб'єктом нагляду виступає особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми (Уповноважений), правовий статус якого передбачений ст..64 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Однак, компетенція Уповноваженого, тобто його права і обов'язки, мають бути передбачені антикорупційною програмою, а у ст..64 зазначеного Закону вказано про вимоги до кандидата на набуття статусу Уповноваженого, підстави його звільнення. Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII передбачено загально дозвільний порядок (дозволено те, що не заборонено законом) для визначення компетенції Уповноваженого, що для вітчизняного законодавства є принципово новим, а тому може стати предметом окремої наукової розвідки. Разом з тим, правовий статус Уповноваженого не дозволяє віднести його діяльність до адміністративного нагляду, оскільки не передбачає його належності до органів виконавчої влади (їх посадових осіб).

У сфері протидії корупції компетенцією щодо здійснення адміністративного нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства

наділене Національне агентство з питань запобігання корупції. Саме про таку характеристику компетенції зазначеного суб'єкта слід вказувати, спираючись на доктринальний підхід щодо визначення сутнісних ознак нагляду, його відмінності від контролю. Так, В.М. Гаращук відзначає відсутність права втручання у оперативну діяльність піднаглядного суб`єкта та самостійного притягнення винних осіб до правової відповідальності [211, с.284-285]. Дійсно наведене теоретичне положення прийнято юридичною наукою. Разом з тим, слід зазначити про те, що воно було сформульовано за часів функціонування інституту загального нагляду прокуратури і на теперішній час може бути доповнене. Серед пропозицій щодо подальшого дослідження проблеми сутності нагляду і відмінності від контролю можна запропонувати двох аспектний підхід, який передбачає, у першу чергу, поглиблене вивчення правової природи нагляду і співставлення у порівняльно-правовому аналізі сформованої теоретичної моделі та встановленим у чинному законодавстві нормам, якими урегульовано здійснення нагляду у різних сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема тільки у частині цієї концептуальної проблеми, присвяченої проблемі адміністративного нагляду органів виконавчої влади доведено особливість функціонування правового режиму застосування правообмежень у відповідних відносинах.

Слід зазначити, що серед повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції передбачено повноваження щодо здійснення: моніторингу і контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п.6 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII); контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п.8 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII); державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей (п.8-1 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII); забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (п.9 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII).

Отже, Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII прямо не передбачено норму, якою визначено повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції і здійснення нагляду. Разом з тим, названа у зазначеному Законі контрольна діяльність не передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб’єкта та самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Так, відповідно ст.12 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII до компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції належить ініціювання проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилання до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії

корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень (п.12 ч.1); складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (п.12-1 ч.1); затвердження обґрунтованого висновку у випадку виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та направлення його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (ч.3).

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 вказувати про те, що діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції можна визначити як таку, що стосується адміністративного нагляду (у широкому смислі цього терміну) і пов’язана із контролем дотримання антикорупційного законодавства. Тож відповідні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції можна назвати контрольно-наглядовими і виділити їх у 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.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [258] визначено суб'єктів, на яких поширюється сфера його дії (ч.4 ст.2):

- Державна фіскальна служба (крім митного контролю на кордоні) ;

- суб'єкти державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки (крім здійснення державного нагляду за провадженням діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких не підлягає ліцензуванню) – Державна інспекція ядерного регулювання України, згідно ч.4 ст.2 вказаного Закону, Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР [219], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 [246];

- суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду) – Державна архітектурно-будівельна інспекція України, згідно ч.4 ст.2 вказаного Закону, Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV [216], Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [276], Указу Президента України «Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 08.04.2011 № 439/2011 [262], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 09.07.2014 №294 [237];

- суб'єкти державного нагляду у сфері господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім діяльності з переказу коштів, фінансових послуг з ринку цінних паперів, похідних цінних паперів (деривативів) та ринку банківських послуг) – Національна комісія, що здійснює державне

регулювання у сфері ринків фінансових послуг, відповідно ч.4 ст.2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [282], Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» від 23.11.2011 № 1070/2011;

- суб’єкти державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення - Державна інспекція України з питань праці (Держпраці України), згідно ч.4 ст.2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, Указу Президента України «Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці» від 06.04.2011 № 386/2011 [264].

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 Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» від 23.11.2011 № 1067/2011 [255], прийнятому на виконання Закону України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV [281]. Зміни з метою закріплення у чинному законодавстві компетенції НКРЗІ були внесені до Закону України «Про поштовий зв'язок» від 04.10.2001 № 2759-III [270]. Відповідно п.1 Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» від 23.11.2011 № 1067/2011, НКРЗІ є органом державного регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та

надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю).

Наступним видом адміністративного нагляду виступає державний санітарно-епідеміологічний нагляд, який здійснюється відповідно законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII, «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22.06.1999 № 8358/1999 та іншими нормативно-правових актів. Суб’єктами державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначено Державну санітарно-епідеміологічну службу України (Держсанепідслужба України) [266] державних санітарних лікарів, їх заступників, інших посадових осіб, а також установи і заклади державної санітарно-епідеміологічної служби (п.5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні».

Специфіка правового статусу Державної санітарно-епідеміологічної служби України полягає у тому, що вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України - Міністра охорони здоров'я України. У зв’язку з цим ця Служба віднесена до системи органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я, а її призначення полягає у забезпеченні реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (п.1 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011) [266].

До компетенції Державної санітарно-епідеміологічної служби України належить:

- здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду та контролю за дотриманням вимог санітарного законодавства;

- здійснення нагляду за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

- контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України;

- контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

- державний санітарно-епідеміологічний нагляд за застосуванням дезінфекційних засобів і проведенням дезінфекційних заходів;

- епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю тощо (п.п.4,6,9,10,14,17 п.4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011).

Серед видів адміністративного нагляду виділено нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки, суб’єктом здійснення якого, відповідно ст..64 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI є центральний орган виконавчої влади, який здійснює нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, і його територіальні органи - Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [109; 240].

Державний ринковий нагляд, згідно Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [221] являє собою діяльність 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 при її використанні

за призначенням або за обґрунтовано передбачуваних умов і при належному встановленні та технічному обслуговуванні 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 у межах сфери своєї відповідальності та його територіальні органи – Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів [263].

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

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

Д.М. Бахрах вказує , що основним елементом, який формує правовий статус виконавчих органів державної влади є компетенція. Вона складається з прав та обов'язків, а також підвідомчості, правового закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [42, с. 177-178].

С.Г. Серьогіна на підставі аналізу підходів до тлумачення змісту поняття «компетенція», що склались у вітчизняній державознавчій науці з кінця XIX ст., виділяє три основні напрями – «класичний», «розширювальний» та «обмежувальний». Вчена вказує на два елементи, які доцільно виділяти у структурі компетенції органів публічної влади - підвідомчість і повноваження, оскільки саме вони дають можливість робити цілком певний висновок про правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. При цьому під повноваженнями органу слід розуміти його «право-обов'язки», адже за наявності юридичних фактів орган

не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб’єктивного права по відношенню до підвладного суб’єкта. У свою чергу підвідомчість - це юридична вказівка на територіальні межі та змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які направлена владна діяльність органу, чим обумовлена необхідність її розчленування на дві складові - предметну і територіальну підвідомчість [302, с. 8.].

Із категорію «компетенція» пов’язані такі категорії як «завдання» і «функції». На думку Д.М. Бахраха, мета, завдання і функції державного колективного суб’єкта, складають один із блоків, що визначає адміністративно-правовий статус виконавчих органів державної влади – цільовий [42, с. 177-178]. Разом з тим, необхідно розуміти різницю між завданнями і функціями кожного органу державної виконавчої влади взагалі і суб’єкта адміністративного нагляду, зокрема.

Дослідниками виділено такі характері риси завдань і функцій:

- завдання визначають зміст діяльності, тоді як функції є засобом реалізації завдань;

- завдання стосуються лише найважливіших сфер діяльності, функції – усіх сфер;

- завдання можуть лише проголошуватися, функції ж повинні реалізуватися;

- форми та методи здійснення завдань не конкретизовані, функції ж мають конкретні форми та методи здійснення, що закріплюються нормативно;

- завдання змінюються залежно від суттєвих факторів, функції наповнюються залежно від самоорганізаційних, суб'єктивних факторів;

- завдання реалізуються в чітко визначених напрямах, функції мають змішаний зміст і стосуються різних напрямів діяльності [365].

Отже, між категоріями «компетенція», «завдання», «функції», «форми», «методи» існує змістовний взаємозв’язок, який розкривається за

також логічною формулою: завдання суб'єкта адміністративного нагляду визначаються метою і спрямованістю відповідної діяльності, функції виступають засобом реалізації завдань, а компетенція стосується правомочностей суб'єкта реалізувати функції за допомогою форм і методів діяльності щодо здійснення адміністративного нагляду. Підхід С.Г. Серьогіної доводить доцільність використання компетенції як критерію (ознаки) систематизації суб'єктів адміністративного нагляду, враховуючи ідентифікуючий потенціал цієї категорії.

У екологічній сфері окремо слід виділити суб'єктів нагляду (контролю), спрямованого на забезпечення екологічної безпеки, адміністративна правосуб'єктність яких визначена не тільки Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII, а й іншими законодавчими актами, що регулюють відносини національної безпеки, що прямо випливає із приписів Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV [257], яким встановлено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Зокрема, відповідно ст..6 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV до пріоритетів національних інтересів віднесено, в тому числі - забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів. Слід вказати і про ст.7 зазначеного Закону, в якій виділено загрози національним інтересам і національній безпеці України, серед яких вказано екологічну сферу.

Реалізація функції забезпечення екологічної безпеки за наявності підстав, передбачених чинних законодавством, безпосередньо пов'язана із питаннями цивільного захисту, що здійснюється у сферах техногенної та

пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. У зв’язку з цим виникає необхідність виділення суб’єктів державного контролю (нагляду) з питань цивільного захисту, на які покладено повноваження щодо здійснення постійного моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій, відповідно Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI, до яких віднесено, зокрема Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Вказана Служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності (п.1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052) [240]. До її завдань віднесено, в тому числі - здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб (п.п.2 п.3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052). Компетенція цієї Служби щодо державного нагляду (контролю) поширена на питання його організації та здійснення відносно додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання; вжиттям інженерно-технічних заходів

цивільного захисту відповідно до закону; діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вживає заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; дотриманням періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків; складання актів перевірок, видання приписів, постанов, розпоряджень щодо порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, звернень до адміністративного суду в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; здійснення перевірок: стану готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, засобів цивільного захисту, а також обладнання, призначеного для забезпечення безпеки суб'єктів господарювання; дотримання правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом та порядку їх перевезення транспортними засобами; планування та готовності до здійснення заходів з організації евакуації населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; підготовки населення до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій; (п.п.39, 42, 48, 56 п.4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у екологічній сфері (навколишнє природне середовище; екологічна, біологічна, генетична, радіаційна безпеки; поводження з відходами; ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційний захист; раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів; відтворення та охорона земель; збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття; формування, збереження і використання

екологічної мережі; організація, охорона та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару; регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату), а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів чинне законодавство визначає Міністерство екології та природних ресурсів України [268; 241]. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний нагляд (контроль) дотримання ліцензійних умов поводження з небезпечними відходами, виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, а також ліцензування операцій у зазначеній сфері, під час видачі, анулювання, переоформлення документів дозвільного характеру на: транскордонне перевезення небезпечних відходів; ввезення на митну територію України незареєстрованних пестицидів та агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насіннєвого (посадкового) матеріалу; здійснення державної реєстрації пестицидів та агрохімікатів; затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо. Зазначене Міністерство як і інші центральні органи державної виконавчої влади, наділені компетенцією щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, а також технічного захисту інформації, контролю за її збереженням [241].

Дослідження компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України доводить, що нагляд (контроль) здійснюється як у зовнішньо

організаційній його діяльності, тобто діяльності, яка пов’язана із реалізацією передбачених законодавством функцій, так і у внутрішньо організаційній діяльності, що стосується забезпечення його функціонування.

Спираючись на викладене, сукупність суб’єктів адміністративного нагляду можна умовно поділити на групи за обсягом і характером компетенції у відповідній сфері.

За ознакою компетенції суб’єкти адміністративного нагляду доцільно систематизувати у дві групи:

- суб’єкти загальної превенції
- 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 і їх систематизацію доцільно здійснювати за ознакою підвідомчості, тобто змістовної специфіки предмету 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;
- сфери забезпечення безпеки життєдіяльності населення.

У складі суб’єктів забезпечення безпеки життєдіяльності населення доцільно виділити окрему підгрупу суб’єктів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, що обумовлено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, згідно якому відповідним предметом

відання наділено декілька центральних органів виконавчої влади, на відміну від інших видів нагляду, де суб’єктний склад обмежений.

Комплексний характер адміністративного нагляду як правового явища визначає доцільність виділення, насамперед, напрямків (сфер, видів) нагляду, перелік яких не є закритим (остаточним, вичерпним):

- загальний адміністративний нагляд, здійснюваний органами Національної поліції;
- спеціальний адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;
- нагляд за засудженими і особами, узятими під варту;
- нагляд за додержанням антикорупційного законодавства;
- державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;
- державний нагляд (контроль) у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку;
- державний санітарно-епідеміологічний нагляд;
- нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки;
- державний ринковий нагляд;
- контроль у сфері поводження з відходами та інші види нагляду.

Крім систематизації видів і суб’єктів адміністративного нагляду, доцільно вказати і про систематизацію адміністративних процедур нагляду. Так, за ознакою мети та характеру адміністративної процедури доцільно виділяти адміністративні процедури правоохоронного характеру, а також процедури контрольно-наглядового змісту. До процедур правоохоронного характеру віднесено: адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляд за засудженими і особами, узятими під варту; процедури застосування заходів адміністративного примусу. Інші належать до процедур контрольно-наглядового змісту, що не пов’язані безпосередньо із застосуванням заходів адміністративного примусу.

2.2. Принципи діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду

Пізнання принципів, на яких грунтуются правові явища чи процеси, формує цілісний, системний світогляд та сприяє усвідомленню особливостей структурної побудови вказаних явищ і процесів, формуючи уявлення про стійкі тенденції перспективних і сучасних трансформацій. Надумку І.Л. Бородіна, принципи виступають теоретичним стрижнем, неписаними правилами, дотримання яких наділяє певне явище такою комплексною характеристикою, як ефективність. Органічне поєднання принципів в систему сприяє появі ефекту цілісності, або емерджентності [56, с. 16]. Як в узагальненій правовій категорії в принципах відтворено соціальну сутність та юридичне значення певного правового явища.

Світоглядне та загально гуманітарне розуміння принципу розкривається у філософії з позицій основи, першопочатку, керівної ідеї або основного правила поведінки[347, с.363]. Узагальнене значення принципу передбачає формування об'єктивного сприйняття суспільного явища чи процесу, усвідомлення основ взаємовідносин людини і суспільства. Така сутність принципу обумовлює науковий підхід, який передбачає сприйняття його як об'єктивного, що існує поза межами волі людини[125, с.7]. Принципи являють собою фундамент, на якому будуються процеси нормотворення та правозастосування. Саме принципи виступають основою правової діяльності суб'єктів публічної влади, особливо у частині реалізації компетенції щодо вирішення управлінсько-правових конфліктів шляхом прийняття індивідуальних актів як результату вирішення індивідуально-конкретної справи.

Принципи розглядають і як правові вимоги. На відміну від конкретних законодавчих приписів, ці вимоги є обов'язковими не тільки для органів, посадових осіб та громадян, які покликані дотримуватися та виконувати закони, а й для органів, які здійснюючи правотворчу діяльність і повинні спиратись на загальноприйняті демократичні вимоги або традиції в тій чи іншій сфері [87, с.51].

Системоутворююче значення принципів для формування і розвитку правових явищ визначає потребу аналізу із використанням підходу «від загального до конкретного» загальних положень про принципи права, принципи адміністративного права, принципи адміністративного процесу, принципи адміністративного нагляду. Доцільність застосування такого підходу визначена тим, що його реалізація дозволяє виявити витоки принципів адміністративного нагляду. Разом з тим, слід також враховувати, що процедури адміністративного нагляду мають процесуальну форму реалізації відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень. Адміністративна юрисдикція, при цьому, являє собою родову категорію, а адміністративно-юрисдикційні процедури – видову. Саме тому цілком доречним і обґрунтованим є підхід, за яким слід формувати принципи адміністративної процедури здійснення адміністративного нагляду. Такі принципи випливатимуть із принципів адміністративного права та адміністративного процесу, конкретизуючись залежно від виду тієї чи іншої процедури адміністративного нагляду.

Таким чином, пізнавальний категоріальний ряд має такий вигляд: принципи права – принципи адміністративного права – принципи адміністративного процесу – принципи адміністративної процедури адміністративного нагляду.

Принципи права являють собою закріплені в праві головні ідеї, вихідні начала, або основи функціонування, що характеризують його зміст, головне призначення права, обумовлені загальними закономірностями розвитку

суспільства. У принципах права дістають вияв взаємодія і співвідношення окремих явищ державно-правової дійсності [318, с.278]. Системоутворююче значення для існування правового явища мають загально правові принципи: а) демократизм; б) законність; в) гуманізм; г) рівність усіх перед законом; д) взаємна відповідальність держави та особи; е) втілення соціальної справедливості; є) інші принципи [318, с.278]. Серед інших принципів слід назвати принцип пов'язаності держави правом, принцип рівності права, принципи взаємної відповідальності держави і громадянина, принципи забезпечення прав і свобод громадян (непорушність прав і свобод громадян) [318, с.278-279]. Джерелом усіх перелічених принципів, їх першоосновою виступає принцип верховенства права. Його зміст розкривається через панування права у суспільстві. Цей принцип має сенс у разі, коли право розглядається не як сукупність норм, встановлених державою, а як сукупність правил поведінки, комплекс правил, легітимованих суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики [318, с.277].

Перелічені загально правові принципи права є першоджерелом формування системи принципів адміністративного права, принципів адміністративного процесу, принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду, наповнюючи їх новим змістом відповідно специфіки того правового явища, принципи якого відтворюють основи його функціонування.

Вказане позначається на принципах адміністративно-процесуального права. О.В. Кузьменко пропонує увести дефініцію «адміністративно-процесуальні принципи» і розкрити її зміст через ключові ідеї, на яких базується процесуальна діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб по розгляду індивідуально-конкретних адміністративних справ. Такі принципи вчена систематизує у наступні групи: загальні; міжгалузеві, притаманні всім процесуальним галузям права; галузеві

принципи, які виражають специфічність адміністративно-процесуальної галузі [158, с.147-153].

З підходом О.В. Кузьменко можна погодитись і обрати з-поміж сформульованих принципів ті, які можуть характеризувати адміністративну процедуру з позицій загальних, міжгалузевих та галузевих принципів. Так, слід вказати про те, що загальні адміністративно-процесуальні принципи характерні і для адміністративної процедури. Вказане стосується таких принципів як:верховенство права, законність, охорона інтересів держави і особи, об'єктивної (або матеріальної) істини, справедливості, рівноправності, гуманізму [158, с.147-149]. Ці принципи віднесені до групи загальних адміністративно-процесуальних принципів. Серед міжгалузевихпринципів можуть бути враховані принципи: публічності (офіційності), гласності, проведення процесу національною мовою, відповідальності посадових осіб, самостійності і незалежності у прийнятті рішень, оперативності, права на правову допомогу [158, с.151-152]. Стосовно принципу змагальності, його дія характерна для судового адміністративного процесу, а у адміністративній позасудовій процедурі цей принцип проявляється фрагментарно, про що зауважувала О.В. Кузьменко [158, с.152]. Серед галузевих принципів слід надати перевагу принципу дійсних можливостей. Цей принцип запропонував увести М.М. Тищенко, а його зміст розкривається через презумпцію правомірних дій та правової позиції громадянина, яка діє як в юрисдикційних, так і неюрисдикційних провадженнях [333; 158, с.155].

Положення щодо адміністративно-процесуальних принципів, запропоновані О.В. Кузьменко у 2005 році були поглиблені у подальших наукових роботах. Так, у 2012 році вченою вже не було проведено градації принципів на загальні, міжгалузеві і галузеві, але були перелічені переважно загальні та деякі міжгалузеві принципи як принципи адміністративного процесу. Також були враховані принципи судового адміністративного процесу, зокрема - диспозитивності, усності та безпосередності. Отже, О.В.

Кузьменко пропонує наступний перелік принципів адміністративного процесу: верховенство права, законність, гуманізм, рівноправність, об'єктивна істина, публічність, стадійність, усність і безпосередність, диспозитивність, національна мова провадження, швидкість та економічність, відповідальність посадових осіб [156, с.47-51].

Зрозуміло, що підхід вченої заслуговує на увагу, проте і він не позбавлений окремих критичних застережень, які стосуються врахування принципів, характерних і для судового адміністративного процесу і для адміністративної позасудової процедури. Так, застосування принципу диспозитивності, за висловленням самої ж вченої, має фрагментарний характер, а швидкість та економічність як принципи не характерні для судового адміністративного процесу, але притаманні адміністративній позасудовій процедурі.

Звернення до наукових публікацій з адміністративного права і процесу дозволяє зазначити про підходи щодо розкриття сутності категорії «принцип» у контексті аналізу змістовних ознак адміністративного процесу (О.В. Кузьменко [156], А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [139] та інші) та складної проблеми формування науки адміністративно-процесуального права (О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій[155]). Е.Ф. Демський виділяє принципи адміністративного процесуального права та адміністративного процесу [89]. Слід виділити монографію І.Л. Бородіна «Адміністративно-юрисдикційний процес» (2007 р.), проте питання про принципи такого процесу потребує подальшого опрацювання. Ґрунтовні здобутки цих та інших вчених у напрямку обґрунтування базових процесуальних категорій адміністративного права мають бути покладені в основу обґрунтування принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду.

Не зупиняючись на розкриття загальної категорії «принцип», оскільки цьому питанню присвячують увагу практично усі дослідники принципів

окремих правових явищ, слід зосередитись на предметі наукового аналізу. У цьому контексті цікавими вдаються напрацювання А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника, які обґрунтовували поняття та види принципів адміністративного процесу. Хоча вчені адміністративним процесом визначали тільки процесуальне явище, законодавче закріплене Кодексом адміністративного судочинства України – судовий адміністративний процес, проте їх напрацювання перспективні та можуть бути покладені в основу формування принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду.

Так, вчені формулюють ознаки принципів адміністративного процесу, конкретизуючи їх, відповідно предметної спрямованості: 1) відіграють визначальну роль у формуванні змісту та основних напрямків такого процесу; 2) виражають типові закономірності здійснення адміністративного процесу; 3) містять вимоги, які мають бути враховані суб'єктами адміністративних процесуальних відносин та адміністративним судом під час розгляду публічно-правового спору; 4) відтворені у Конституції та законах України, випливають з окремих правових норм, або формулюються на основі норм певної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей; 5) є результатом наукового пізнання; 6) комплексне застосування у судовій практиці, між собою взаємопов'язані і взаємообумовлені; 7) є об'єктивними категоріями; 8) спрямовані до законодавця – при формулюванні правил адміністративного судочинства та до суду – під час застосування цих правил при розв'язанні спірних правовідносин [139, с.101-102]. Ці ознаки були сформульовані вченими на підставі узагальнення напрацювань А.М. Колодія, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновського, Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. При формулюванні були використані загальнотеоретичні положення про принципи права, принципи державного управління, принципи адміністративного процесу. Конкретизуючи ці положення відповідно предмету – адміністративного

нагляду, слід вказати, насамперед, на сприйняття сутності категорії адміністративна юрисдикція, яка є пов'язаною із аналізованою категорією.

На думку М.М. Тищенка, адміністративна юрисдикція полягає в розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [13, с.217-218]. Характеризуючи риси адміністративної юрисдикції, вчений на перше місце ставить риму наявності правопорушення. При цьому М.М. Тищенко вказує про виникнення юрисдикції лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу чи спір про право, порушення встановлених норм [13, с.215].

Підхід М.М.Тищенка може бути застосований при вирішенні питання про принципи адміністративної процедури адміністративного нагляду у частині, що стосується застосування заходів адміністративного примусу під час здійснення нагляду. Спираючись на цей підхід, логічно передбачити, що серед принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду пріоритетне посідає принцип законності. М.М. Тищенко надає перелік принципів адміністративної юрисдикції і, крім законності, відносить до них професіоналізм, захист інтересів держави і особи, об'єктивна істина, змагальність, офіційність, економічність тощо.[13, с.217].

Для виділення принципів адміністративного нагляду органів виконавчої влади доцільно врахувати ту обставину, що процедура адміністративно-наглядової діяльності є позасудовою адміністративною юрисдикційною. Її підстави не стосуються спору про право, але встановлені матеріальною нормою адміністративного права. Враховуючи вказане, такі принципи як змагальність сторін, диспозитивність, процесуальна рівність сторін не притаманні принципам адміністративної процедури адміністративного нагляду.

Нагляд, здійснюваний прокуратурою у формі представництва інтересів громадянина або держави в судах (в тому числі – адміністративних) потребує окремого розгляду, враховуючи належність такого нагляду до сфери судової адміністративної юрисдикції. Зважаючи на вказане, принципи нагляду прокурора, що здійснюється у формі представництва, слід розглядати окремо від інших принципів адміністративного нагляду.

При формулюванні ознак принципів адміністративної процедури мають бути враховані:

- специфіка суб'єктного складу відповідних правовідносин;

- спрямованість адміністративної процедури адміністративного нагляду;

- сутність адміністративної юрисдикції як цілісного адміністративно-правового явища і адміністративної процедури адміністративного нагляду, яка може бути реалізована у процесуальний формі;

- визнання об'єктивного характеру принципів.

Спрямованість адміністративної процедури адміністративного нагляду визначена її реалізацією у межах функції захисту прав людини та підтримання правопорядку. Примат прав людини визначає правозахисну та «обслуговуючу» роль органів державної влади, що гарантує загально соціальне і соціально-природне призначення держави. У цьому зв'язку П.М. Рабінович зазначав про існування тільки такої держави, в якій панує «верховенствує» право [292, с.19], що передбачає фундаментальний перегляд відносин між державою і людиною. В.Б. Авер`янов зазначав про існування держави для людини, а не навпаки, що може бути виражене поняттям «людиноцентризм» [210, с.27].

Як зазначає В.В. Волинець, функції охорони і захисту часто характеризується як певна «універсальна» відносно інших функцій правової і демократичної держави, враховуючи, що здійснюючі інші види діяльності, держава має єдину мету, якою є гарантування добробуту громадян, їх

законних прав та інтересів [70, с.338]. Дослідження існуючих у сучасній юридичній науці поглядів і підходів до вивчення функції охорони і захисту прав людини і громадянина В.В. Волинець обґрунтовує важливі і перспективні висновки. Так, вчений зазначає про посилення ролі і значення функції захисту прав людини і громадянина як критерію і запоруки демократичного, правового характеру діяльності держави. Головною умовою реалізації функції захисту названо сформованість системи її правового забезпечення, що передбачає не тільки нормативно-юридичне закріплення прав і свобод людини і громадянина, а й правові гарантії реалізації у частині визначення повноважень і обов'язків держави (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб) щодо захисту прав людини, а також наявність правової можливості кожної людини захищати свої права і свободи. Вчений підкреслює доведеність державно-правової практикою активного характеру діяльності держави щодо здійснення захисту прав і свобод людини і громадянина [70, с.347-348].

Врахування вказаного наукового підходу В.В. Волинця щодо правового захисту дозволяє вказати про те, що адміністративна процедура адміністративного нагляду полягає у здійсненні активних дій уповноваженими суб'єктами (насамперед, органами виконавчої влади, їх посадовими особами), пов'язаними із реалізацією компетенції, спрямованої на гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення, а також у розробці і прийняття уповноваженими суб'єктами нормативних актів, якими здійснюється нормативне закріплення особливостей реалізації адміністративної процедури щодо здійснення нагляду.

В.В. Волинець, спираючись на роботи Л.Летнянчина, В. Шафірова, М. Вітрука, розкриває сутність правоохоронної функції у контексті трансформації її змісту з формально-примусового, пов'язаного із забезпеченням державного правопорядку, до значення, яке передбачає правову регламентацію юридичних гарантій прав людини, забезпечення їх

нормальної реалізації і захисту від правопорушень. [70, с.348-349]. За таким підходом визначення спрямованості адміністративної процедури адміністративного нагляду на правову охорону (або можна визначити як правоохоронну спрямованість або спрямованість на реалізацію правоохоронної функції держави) означає визнання такої процедури як забезпечувальної стосовно правопорядку, реалізації прав людини та захисту від порушень. По суті такий підхід не протирічить визнанню превентивного значення адміністративного нагляду, враховуючи його право забезпечувальний зміст.

Переважна спрямованість адміністративної процедури адміністративного нагляду на правовий захист і правову охорону відповідає сутності відповідних функцій держави. Поряд із цим, у п.2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 28.03.1986 №3 прямо вказано, що адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими повнолітніми особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [272]. Слід звернути увагу на ст..1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 № 264/94-ВР, де встановлено, що адміністративний нагляд - це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції.

Отже, спрямованість адміністративного нагляду на правовий захист і правову охорону у випадку його здійснення відносно певної категорії осіб та за спеціально визначеними законом підставами, процедурою, наслідками її порушення не викликає сумніву.

Аналогічну спрямованість мають процедури застосування наглядових заходів. Такі процедури застосовуються до конкретної категорії осіб - засуджених, щодо яких за рішенням суду та відповідно до закону

застосовуються наглядові, соціально-виховні заходи, та обвинувачені, щодо яких органом пробації готується досудова доповідь (п.п.6,8 ч.1 Закону України «Про пробацію» від 05.02.2015 №160-VIII). Принципами пробації встановлено: справедливість; законність; невідворотність виконання покарань; дотримання прав і свобод людини і громадянина; повага до людської гідності; рівність перед законом; диференційований та індивідуальний підхід; конфіденційність; неупередженість; взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Серед принципів пробації передбачено ті, які характерні для адміністративної процедури адміністративного нагляду, зокрема – законність, справедливість, рівність всіх перед законом тощо. Поряд із цим, слід виділити спеціальні принципи, які притаманні суто пробації: невідворотність виконання покарань, диференційований та індивідуальний підхід, конфіденційність. Крім цих принципів, доцільно виділити ті, якими необхідно доповнити перелік загальних принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду: дотримання прав і свобод людини і громадянина; гласність; відкритість; повага до людської гідності; взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Чинне законодавство надає право здійснювати нагляд і в інших сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема, ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V надано визначення державного нагляду (контролю), яке застосовується у сфері господарської діяльності. Такий нагляд (контроль) здійснюється органами державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього

природного середовища. Органами державного нагляду (контролю) виступають уповноважені законом центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, державні колегіальні органи, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом.

З приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V випливає спрямованість державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності на превенцію порушенням чинного законодавства у вказаній сфері, а також на гарантування безпеки у певних галузях: продукції, робіт, послуг тощо, що фактично стосується окремих сфер життєдіяльності населення.

Отже, врахування приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V дозволяє вказати про те, що адміністративний нагляд (у широкому смислі цього терміну) спрямований не тільки на правову охорону і правовий захист, але й має превентивний характер. Останнє охоплює призначення щодо гарантування безпеки окремих сфер життєдіяльності населення.

Превентивний та правозабезпечувальний характер має державний ринковий нагляд. Відповідно Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI, метою його застосування є забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також відсутність загроз суспільним інтересам.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд також здійснюється з метою правової охорони і правового захисту, оскільки передбачає застосування заходів правового характеру щодо порушників санітарного законодавства. Хоча частиною першою статті 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від

24.02.1994 № 4004-XII надано визначення зазначеного нагляду як контролю, проте не можна не враховувати нормативне закріплення позначення відповідних контрольних процедур як процедур державного санітарно-епідеміологічного нагляду. Так, вказаний вид нагляду полягає у встановленні відповідності дотримання юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, а метою визначено попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей. Державний санітарно-епідеміологічний нагляд також стосується встановлення дотримання санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час утворення, збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів, а також забезпечення у стандартах, нормах і правилах та інших нормативних документах щодо поводження з відходами вимог безпеки для здоров'я людини (п.а ч.1 ст.24 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР).

Пунктом 7 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 №1109 передбачено, що державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється шляхом: нормування; експертизи; надання висновків; видачі дозволів; здійснення погоджень; визначення необхідності проведення профілактичних заходів. Виходячи з переліку заходів, які застосовуються під час здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду, можна зазначити про його комплексний характер, про що свідчить охоплення ним різних за своїм призначенням дій – нормотворчих, правозастосовних. До вказаного виду нагляду віднесено нормотворчі процедури, експертні, дозвільні, профілактичні. Враховуючи вказане, можна вказати про те, що державний санітарно-епідеміологічний нагляд ґрунтується на таких принципах як: законність; справедливість; повага до людської гідності; професійність правозастосувача; офіційність; об’єктивна істина; захист інтересів громадянина, держави.

Спрямованість на правову охорону і захист має державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту, що випливає з норми ст..47 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. Зазначений вид державно-владної діяльності стосується додержання та виконання вимог законодавства у таких сферах: техногенна та пожежна безпека, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, діяльність аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Враховуючи такий характер державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту, необхідно зазначити про відповідність його принципів принципам інших видів нагляду правоохоронного спрямування, зокрема - державного санітарно-епідеміологічного нагляду.

Разом з тим, окремі принципи пробації та адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі - невідворотність виконання покарань, диференційований та індивідуальний підхід, конфіденційність – не притаманні державному нагляду (контролю) з питань цивільного захисту, який не стосується конкретної категорії фізичних осіб.

Формування переліку принципів адміністративного нагляду має здійснюватись із врахуванням необхідності відокремлення адміністративної юрисдикції як цілісного адміністративно-правового явища і адміністративної процедури адміністративного нагляду. Таке відокремлення позначається на формуванні переліку принципів адміністративної юрисдикції, притаманних і вказаній адміністративній процедурі. Обраний підхід ґрунтується на сприйнятті принципів як засадничих положень, провідних ідей, що відображають закономірності існування адміністративної юрисдикції як правового явища. Виділення таких закономірностей свідчить про те, що принципи адміністративної юрисдикції та, відповідно – адміністративного нагляду мають бути виділені, спираючись на їх об’єктивний характер. Врахування необхідності виділення процедури адміністративного нагляду

обумовлює виділення ознаки урегульованості принципів Конституцією, законами України.

Таким чином, до ознак принципів адміністративного нагляду доцільно віднести: 1) відповідність спрямованості адміністративного нагляду на правовий захист і охорону, а також врахування право забезпечувального і превентивного характеру відповідної діяльності; 2) виражають закономірності існування адміністративного нагляду як правового явища; 3) є об'єктивними і незмінюваними; 4) проявляються через вимоги до адміністративного нагляду як до самого правового явища в цілому, так і до процедур його реалізації, в тому числі – у процесуальний формі, а також правосуб'єктності суб'єктів відповідних правовідносин; 5) урегульовані Конституцією, законами України; 6) взаємопов'язані і взаємообумовлені; 7) є легітимованими у суспільній свідомості як умови належної правової процедури реалізації адміністративного нагляду; 8) спрямовані як на правозастосувача, так і на суб'єкта нормо творення.

Перелік принципів адміністративного нагляду не є закритим (остаточним), що обумовлено, насамперед, відсутністю усталеного підходу до визначення сутності категорій «адміністративна юрисдикція», «адміністративна процедура», «правова форма», предмету, структури системи адміністративно-процесуального права. Разом з тим, виходячи із того, що принципи адміністративного нагляду мають бути похідними від загально правових принципів, слід віднести до них, у першу чергу, принципи верховенства права та законності.

До вимог принципу верховенства права вчені відносять: 1) суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; 2) суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; 3) звернення до адміністративного суду для захисту прав і

свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; 4) забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Відповідно до виділених вимог принципу верховенства права вітчизняне адміністративне судочинство має забезпечити достатні гарантії судового захисту прав і свобод особи не тільки від протиправної діяльності публічної адміністрації, а й від її діяльності, яка формально хоч і відповідає вимогам позитивного закону, однак суперечить правовим цінностям справедливості, свободи слова, моралі, гуманізму [213, с.116-133].

Вказані вище теоретичні положення цінні тим, що визначають мету дії цього принципу, яку можна сформулювати не тільки для адміністративного судочинства, але і для адміністративної юрисдикції у цілому та процедури адміністративного нагляду, зокрема. Так, адміністративна юрисдикція має забезпечити належне вирішення управлінсько-правових конфліктів у порядку та спосіб, встановлений чинним законодавством. При цьому ознака «належності» правового захисту і правової охорони реалізується через адміністративно-правову процедуру, яка здійснюється у суворій відповідності до закону. Слід, у цьому зв’язку вказати на Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення більш м’якого покарання від 02.11.2004 № 15-рп/2004, де у мотивувальній частині вказано правову позицію щодо тлумачення ч.1 ст.8 Конституції України щодо принципу верховенства права. Верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо,

які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [342].

У контексті принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду принцип верховенства права означає порядок формування і функціонування відносин між уповноваженими суб’єктами (насамперед, органами виконавчої влади) і фізичними та юридичними особами, що не наділені владними повноваженнями, коли забезпечується примат прав і свобод, їх недоторканність уповноваженими суб’єктами адміністративного нагляду (насамперед, органами виконавчої влади) через встановлення кола та правореалізацію засобів і заходів юрисдикційного змісту. При цьому принцип законності виступає логічним продовженням принципу верховенства права, а його зміст як основи адміністративної юрисдикції полягає у неухильному дотриманні уповноваженими суб’єктами (насамперед, органами виконавчої влади), фізичними і юридичними особами чинного законодавства, відповідність законодавству їх дій, поведінки, діяльності.

Спираючись на правову позицію єдиного органу конституційної юрисдикції, до принципів адміністративного нагляду доцільно віднести принципи справедливості, гуманізму. Так, у зазначеному Рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 вказано, що справедливе застосування норм права - є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Принципами адміністративної процедури адміністративного нагляду слід також назвати: професійність правозастосувача, офіційність, об’єктивна істина, захист інтересів громадянина, держави.

На доктринальному рівні перелік принципів судового адміністративного процесу надає В.С. Стефанюк. Вчений виділяв такі принципи [316, с.42-43]:

1. Принцип синхронності, що означає виникнення норм і принципів матеріального і процесуального права, а звідси – і судового адміністративного процесу – має бути одночасним.

2. Принципи рівності означає, що адміністративні процесуальні норми і принципи за юридичною силою мають бути того ж рівня, що і матеріальні.

3. Принцип збалансованості означає, що адміністративні, матеріальні і процесуальні принципи та норми мають бути узгодженими, виключають взаємну суперечність. Це означає узгодженість матеріальних і процесуальних принципів відповідних проваджень, зв'язок процесуальних принципів із матеріальними.

4. Принцип поділу сфер регулювання, який встановлює, що процесуальні норми і принципи не повинні стосуватись змістовної сторони принципів і норм матеріального права, їм суперечити.

5. Принцип демократичності передбачає, що судовий адміністративний процес, який регламентує порядок відповідних відносин, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов’язків громадян, визнання їх верховенства.

6. Принцип не одноманітності вимагає, щоб судовий адміністративний процес, по можливості, був багатоваріантним, тобто має передбачати різні варіанти реалізації матеріальних норм і принципів, а інколи навіть надавати суб’єктам право самим обирати порядок здійснення своїх прав і обов’язків.

7. Принцип законності судового адміністративного процесу забезпечує його відповідність нормативним актам, нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам і принципам матеріального та іншого права, точне і неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб’єктів – учасників правовідносин.

8. Принцип дійсності судового адміністративного процесу вказує, що останній з високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату, що передбачався, гарантувати досягнення поставленої мети. Надійність судового адміністративного процесу залежить від його доступності, простоти, забезпеченості правовими та іншими гарантіями, наукової обґрунтованості, наближеності до суспільних відносин, що ним регулюються, практичної відпрацьованості інших факторів.

9. Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів. По-перше має бути зрозумілою і доступною модель судового адміністративного процесу з точки зору її пізнання. По-друге – це забезпечення реальних дій у межах судового адміністративного процесу.

10. Принципи раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки і водночас відповідати вимозі достатності.

11. Принцип послідовності належить до змістовної сторони судового адміністративного процесу і означає наявність вимоги суворої черговості виконання дій у ньому, нормативне визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов – потім.

Таким чином, В.С. Стефанюк розглядав судовий адміністративний процес як специфічний прояв співвідношення адміністративного матеріального і адміністративного процесуального права, поряд із регулятивно-охоронним механізмом [316, с.41]. Це означає виокремлення ним судового адміністративного процесу у окреме правове явище, що об’єктивує взаємозв’язок матеріальних і процесуальних норм у єдино можливий спосіб.

Доцільність звернення до наукових напрацювань В.С. Стефанюка при дослідженні питання про принципи адміністративного нагляду обумовлена, насамперед, публічно-правовою природою правовідносин у сфері адміністративної судової юрисдикції і адміністративного нагляду, що

визначає потребу виділення принципів, на яких ґрунтуються відповідні правовідносини. Проте різниця між сутністю адміністративного судочинства, яке являє собою одну із форм правосуддя, і адміністративним наглядом, що має ознаки правоохоронної діяльності, визначає різницю між принципами цих обох правових явищ.

Аналізуючи принципи адміністративної процедури адміністративного нагляду в діяльності органів виконавчої влади, слід вказати, що вони стосуються правової форми позасудової неюрисдикційної діяльності. Разом з тим, серед принципів судового адміністративного процесу, сформульованих В.С. Стефанюком, можна виділити ті, які можуть бути враховані при формуванні системи принципів адміністративної процедури адміністративного нагляду. Вказане стосується принципів рівності, збалансованості, поділу сфер регулювання, дійсності, доступності, послідовності.

Так, принцип рівності у позасудовій адміністративній процедурі нагляду означає визначеність законом матеріальних норм, принципів та процедур, якими ці норми реалізуються. Зокрема, у процедурі адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, доцільно закріпити такі принципи як: законність; справедливість; повага до людської гідності; професійність правозастосувача; захист інтересів громадянина, держави; взаємодія із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськістю; стадійність; диференційований та індивідуальний підхід; конфіденційність.

Принцип поділу сфер регулювання у процедурі адміністративного нагляду означає, що процедурні принципи не повинні суперечити нормам матеріального права. Вказане стосується відсутності суперечок між, наприклад, принципом демократизму як загально правовим принципом і принципом об’єктивної істини як принципом процесуальним (процедурним).

Принцип дійсності означає, що правова процедура здійснення кожного виду адміністративного нагляду має бути такою, щоб гарантувала настання результату реалізації мети наглядової діяльності. Принцип дійсності також означає об'єктивну необхідність здійснення процедур нагляду, спираючись на правові вимоги забезпечення законності і правопорядку.

Принцип доступності адміністративного нагляду має декілька складових, які характеризують доступність з позицій: законодавчих гарантій здійснення адміністративного нагляду; процесуальних гарантій існування належної правової процедури; наявності компетенції суб'єкта адміністративного нагляду здійснити нагляд та досягнення мети його здійснення; організації діяльності суб'єктів адміністративного нагляду, яка сприяє виконанню такими суб'єктами завдань і функцій, покладених на них чинним законодавством.

Принцип послідовності реалізується у стадіях процедур здійснення кожного виду адміністративного нагляду, що відображає черговість їх виконання, недопущення конфлікту юрисдикцій, оптимальність, швидкість та економічність розгляду справи. Саме тому цей принцип також можна назвати принципом стадійності.

Таким чином, *принципами адміністративного нагляду* слід вважати об'єктивні взаємопов'язані та взаємообумовлені правила, які відображають закономірності здійснення процедур реалізації компетенції суб'єктів адміністративного нагляду, в тому числі – і у процесуальній формі, що стосуються як застосування превентивних заходів так і заходів правової охорони і захисту з метою забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності населення.

До загальних принципів адміністративного нагляду доцільно віднести:

- верховенство права;
- законність;
- справедливість;

- гуманізм;
- повага до людської гідності;
- професійність правозастосувача;
- офіційність;
- об’єктивна істина;
- захист інтересів громадянина, держави;
- рівність;
- поділ сфер регулювання;
- дійсність;
- доступність;
- прозорість;
- гласність;
- послідовність (стадійність);
- взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Перелічені принципи адміністративного нагляду стосуються усіх видів відповідних наглядових процедур в діяльності органів виконавчої влади.

Врахування специфіки видів адміністративного нагляду дозволяє виділити спеціальні принципи, характерні для пробації, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: невідворотність виконання покарань, диференційований та індивідуальний підхід, конфіденційність. Хоча державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту також має правоохоронний характер, проте такий нагляд не є індивідуалізованим і тому його основу складають переважно загальні принципи адміністративного нагляду.

2.3. Адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду

Необхідність дослідження сутності адміністративної правосуб'єктності виникає кожен раз, коли аналізуються питання встановлення та реалізації функцій суб'єктами владних повноважень, зважаючи, що власне зазначена категорія позначає і відображає правову спроможність відповідного суб'єкта реалізувати завдання, покладені на нього чинним законодавством. Адміністративна правосуб'єктність є завжди правовою категорією і не може існувати поза правом, а об'єктивація місця і ролі суб'єкта владних повноважень у адміністративних правовідносинах відбувається тільки за умови існування правової спроможності і можливості брати участь і виступати у цих правовідносинах як їх потенційний та/або реальний учасник.

Звернення до положень теорії права як базових щодо будь-якого галузевого юридичного дослідження дозволяє виділити ключові положення про сутність юридичних конструкцій «правосуб'єктність», «правоздатність», «дієздатність», що є логічно пов'язаними одна з одною.

Так, С.С. Алексєєв вказує про охоплення загальною правосуб'єктністю, а також правосуб'єктністю у декількох галузях права єдиною категорією «праводієздатність» двох моментів: 1) можливості мати права та обов'язки та 2) можливості їх самостійно здійснювати [24, с.280].

Юридична конструкція «праводієздатності» у адміністративно-правових відносинах характерна для правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду. Вказане означає, що адміністративно правосуб`єктні органи державної влади у зазначених правовідносинах одночасно наділені адміністративно-правовою нормою можливістю мати та реалізувати свої права та обов'язки. Стосовно ж державних службовців вказаних органів у зазначених адміністративних

правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду їх правосуб'єктність розділяється на адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність. Адміністративна правоздатність являє собою здатність особи мати права та обов'язки у адміністративних правовідносинах, адміністративна дієздатність – здатність їх самостійно реалізовувати.

Вказана особливість адміністративної правоздатності посадових осіб у правовідносинах щодо адміністративного нагляду проявляється у наступному. Нормативно-правовим актом на законодавчому рівні та/ або указом Президента України, постановою Кабінету Міністрів України встановлено правову можливість реалізувати певним органом державної виконавчої влади функції та виконувати завдання щодо здійснення адміністративного нагляду. Адміністративна дієздатність посадової особи у вказаних правовідносинах визначена посадовими інструкціями чи іншими відомчими нормативно-правовими актами, якими встановлено конкретні завдання і повноваження, які має виконувати відповідна посадова особа.

У юридичній конструкції «адміністративної праводієдатності» як похідної від загальної категорії «праводієздатності» конкретизовано рамками галузевого законодавства та межами певних правовідносинах правову можливість мати і реалізовувати права і обов'язки суб'єктами, які беруть участь у зазначених адміністративних правовідносинах.

Разом з тим, формуючи теоретичну модель адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду слід звернутись і до теоретичної полеміки щодо сутності правосуб'єктності.

А.В. Пасічником виділено два основні підходи до розкриття сутності правосуб'єктності: функціональний і структурний. Представники першого підходу досліджували в першу чергу функціональну сторону правосуб'єктності як складової частини комплексу понять, які характеризують суб'єкт права (О.А. Красавчиков, С.О. Лозовська, Р.О.

Халфіна). Представники структурного підходу визначали сутність правосуб'єктності за допомогою аналізу її елементів. Дослідник також виділяє наступні основні напрямки досліджень проблеми правосуб'єктності: 1) правосуб'єктність є багатозначним поняттям, зміст якого залежить від передумов виникнення правоздатності і дієздатності (А.В. Венедиктов, М.В. Вітрук); 2) складається з правоздатності та певних прав (А.П. Альохін, Б.М. Лазарєв, В.В. Лаптєв, А.В. Міцкевич, Б.В. Пхаладзе, О.І. Харитонова та інші); 3) правосуб'єктність тотожна правоздатності (С.М. Братусь, С.Ф. Кечек`ян, М.І. Матузов, Ю.К. Толстой та інші); 4) правосуб'єктність складається з правоздатності, дієздатності, деліктоздатності (С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, В.К. Колпаков, О.А. Красавчиков та інші), в тому числі дослідження, представлені напрацюваннями, в яких правосуб'єктність складається з правоздатності і дієздатності, а деліктоздатність не виділяється [194, с.23-27].

Разом з тим, наведена вище систематизація наукової думки щодо сутності правосуб'єктності не є усталеною і остаточною.

Теоретичні напрацювання у цьому напрямку, враховуючи аналіз розвитку наукових досліджень, присвячених пошуку оптимальної формули для позначення місця суб'єкта у правовідносинах, можна систематизувати у декілька груп.

До першої групи можна віднести наукові дослідження, в яких ототожнено категорії «правоздатність» і «правосуб'єктність» та виокремлено категорію «дієздатність». Такий підхід мав місце ще у 1950-х – 1960-х роках минулого сторіччя і передбачав похідний характер спроможності (правової можливості) мати права та обов'язки від об'єктивного права, а дієздатність як така формує здатність правореалізації (Ю.К. Толстой [335]; О.В. Мицкевич [181]). Зрозуміло, що такий науковий підхід за сучасних умов сприймається як початковий, проте його наявність не можна ігнорувати, особливо враховуючи його витоки з об'єктивного права, що актуалізує

конструкцію «праводієздатності» у дослідженнях з цивільного права. Так, у науковій думці вчених-представників цивілістики визначення поняття цивільної правосуб'єктності передбачало ототожнення понять правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність (С.М. Братусь, О.В. Венедиктов, С.Ф. Кечек'ян [57; 64; 127]). Враховуючи вказане, відповідну групу наукових підходів до вирішення проблеми сутності категорій «правосуб'єктність» можна назвати висхідними з об'єктивного права.

На підтвердження тези про наявність такого підходу у сучасному науковому доробку слід навести положення про правосуб'єктність (англ. legal capacity) як здатність особи мати права та здійснювати безпосередньо або через представника юридичні права та юридичні обов'язки, тобто бути суб'єктом права. Правосуб'єктність – це синтез правоздатності і дієздатності, тобто право дієздатність. Із нею невідривно пов'язана деліктоздатність, оскільки правосуб'єктність передбачає можливість реалізації юридичних обов'язків. Вчені звертають увагу на співпадіння у часі, злиття воєдино правоздатності і дієздатності у разі визначення правосуб'єктності [332, с.740]. Вказана наукова думка була презентована у 2013 році російськими вченими Л.В. Тихомировою, М.Ю. Тихомировим. Логіко-смисловий ряд, який відтворює науковий підхід зазначених російських вчених може бути представлений так: «якщо – то - інакше». У цьому логіко-смисловому ряді слово «якщо» позначає правоздатність, слово «то» - дієздатність, а слово «інакше» - відповідно деліктоздатність. Такий логіко-смисловий ряд відповідає логіці структури норми права, де гіпотеза позначена словом «якщо», диспозиція – «то», а слово «інакше» відображає санкцію.

Саме такий взаємозв'язок логічних структур наукового підходу Л.В. Тихомирової, М.Ю. Тихомирова дозволяє сформувати гіпотезу про доцільність при визначенні змісту адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного нагляду виходити із юридичної конструкції, що передбачає взаємозв'язок правоздатності, дієздатності і деліктоздатності.

Наступний підхід є найбільш поширеним не тільки в теорії права, а й являє собою основу галузевих юридичних досліджень. Цей підхід передбачає визнання взаємозв'язку потреб розвитку суспільства і правосуб'єктності як категорії, в якій відображено конкретизацію правового положення суб'єкта у правовідносинах, є засобом фіксування (закріплення) кола суб'єктів – осіб, які мають здатність бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. При цьому правосуб'єктність являє собою особливе суб'єктивне право, яке входить до складу загальних правовідносин. На думку С.С. Алексєєва як автора зазначеного підходу, наділення осіб правосуб'єктністю являє собою першу ступінь у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, що означає реальне визначення через норми кола осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків. Вчений підкреслює конкретизуючу роль правосуб'єктності у галузях права. Так, галузева правосуб'єктність (цивільна, трудова, адміністративна тощо) визначає галузь законодавства, яка діє стосовно особи і, таким чином, конкретизує коло правовідносин, у яких особа може брати участь (С.С. Алексєєв). Продовжуючи зазначений підхід, С.С. Алексєєв формує теоретичну конструкцію правового статусу, яка охоплює правосуб'єктність у єдності з іншими загальними правами та обов'язками [23, с.277, 279; 21, с.380-381]. Такий підхід підтримує М.В. Вітук [69, с.103].

Отже, цю групу наукових досліджень можна назвати суспільними, враховуючи базування на визнанні висхідного характеру взаємозв'язку між правосуб'єктністю і потребами суспільства. Погоджуючись в цілому, із обґрунтованим і сформульованим підходом С.С. Алексєєва та М.В. Вітрука, тим не менше спірним є положення про вторинний характер галузевого законодавства та первинний – галузевої правосуб'єктності. Дійсно, взаємозв'язок правосуб'єктності і суспільних потреб актуалізує проблему виділення галузевої правосуб'єктності, проте така правосуб'єктність визначена і випливає з галузевих правовідносин, які регламентовані нормами відповідного галузевого законодавства. У зв'язку із вказаним, можна

зазначити про первинний характер галузевого законодавства і вторинний - галузевої правосуб'єктності.

Зазначаючи про галузеву правосуб'єктність як здатність особи бути учасником правовідносин тієї чи іншої галузі права, С.С. Алексєєв підкреслював її значення з позицій конкретизації правових норм, якими встановлюється правове положення цих осіб. Поряд із галузевою, виділено спеціальну правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах даної галузі права [21, с.383-386]. Вказуючи про деліктоздатність як спроможність особи нести юридичну відповідальність за вчинені правопорушення (делікти), С.С. Алексєєв називав її ще одним проявом правосуб'єктності, поряд із правоздатністю і дієздатністю. Вчений відзначав відсутність у більшості випадків необхідності виділяти деліктоздатність. Якщо певна особа має правосуб'єктність, то тим самим вона і деліктоздатна. Деліктоздатність, на думку С.С. Алексєєва, являє собою, по суті, одну із сторін правосуб'єктності, а відповідальність в кінцевому випадку і є одним із видів несення юридичних обов'язків [24, с.281].

Екстраполюючи цю теоретичну модель на правовідносини у сфері адміністративного нагляду, можна вказати про доцільність виділення загальної адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у вказаних правовідносинах і спеціальної – як адміністративної правосуб'єктності певного органу (органів) виконавчої влади у правовідносинах зі здійснення адміністративного нагляду певного виду: 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. При цьому за специфікою правовідносин та юридичними наслідками, слід окремо виділити адміністративну правосуб'єктність суб'єктів адміністративного нагляду за особами,

звільненими з місць позбавлення волі. Вказуючи про загальну і спеціальну адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду, слід виділити її прояви: адміністративні правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Власне про прояви, а не про елементи слід вказувати, виділяючи адміністративні правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, оскільки самі по собі кожна з виділених категорій позначає собою правове явище, межі якого є рухомі, оскільки кожне таке явище, будучи охоплене загальним явищем адміністративної правосуб'єктності, взаємопов'язане одне з одним. Так, юридична конструкція адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду передбачає реалізацію такого логіко-смислового ряду: «здатність мати права – здатність самостійно реалізовувати ці права – здатність нести юридичну відповідальність за порушення, допущені під час реалізації цих прав». Тож, враховуючи такий логіко-смисловий ряд, про адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду можна зазначати і як про праводієздатність або про адміністративну правоспроможність зазначених органів виконавчої влади бути потенційним, та, за наявності підстав – реальним, учасником правовідносин щодо адміністративного нагляду. Разом з тим, слід виділяти особливості адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади та адміністративної правосуб'єктності їх посадових осіб, враховуючи закріплення у чинному законодавстві у останніх деліктоздатності.

Слід зазначити, що підхід, за яким визнаються прояви правосуб'єктності, а не її елементи, не єдиний.

На думку вчених, правосуб'єктність є однією з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливістю чи здатністю особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками. Її елементами є: 1) правоздатність, 2) дієздатність, 3) деліктоздатність, як здатність відповідати

за цивільні правопорушення (делікти), 4) осудність – умова кримінальної відповідальності [323, с.444-445]. Такий підхід можна виділити, оскільки, на відміну від попередніх, передбачено визнання правосуб'єктності як передумови набуття і реалізації суб'єктивних прав. Зазначено, що правосуб'єктність є постійним громадянським станом особи, не саме володіння правами, а передумовою, здатністю здобувати і здійснювати суб'єктивні права. Визнано, що правосуб'єктність в усіх однакова, хоча існує різниця у змісті правосуб'єктності (наборі суб'єктивних прав) у кожної особи. Момент переходу правосуб'єктності у суб'єктивне право настає з появи юридичного факту [307, с.535-536].

Узагальнюючи наведені наукові підходи щодо визначення сутності правосуб'єктності, можна вказати про два ключових моменти, які покладено в основу характеристики правосуб'єктності як загальної правової категорії:

1) висхідні явища, що позначаються на змісті правосуб'єктності - об'єктивне право чи визнання взаємозв'язку правосуб'єктності із суспільними процесами. За першим висхідним явищем полеміка щодо моменту виникнення правосуб'єктності набуває схоластичного характеру, оскільки об'єктивність права надає такий саме характер правосуб'єктності як правовому явищу. За наступним – другим висхідним моментом, коли визнається взаємозв'язок правосуб'єктності із суспільними процесами, безумовно виникає питання про момент виникнення правосуб'єктності, існування правосуб'єктності та її прояви;

2) структурно-логічний чи діалектичний підхід щодо характеристики правосуб'єктності. За структурно-логічним підходом визнається існування елементів правосуб'єктності, кількість яких, як свідчить проведений науковий аналіз, може бути різною, а також різним може бути і їх склад. За діалектичним підходом до визначення сутності правосуб'єктності набуває ключового характеру динаміка розвитку правосуб'єктності як правового явища, що об'єктивно не може бути статичним. За діалектичним підходом

практично не виникає проблем із виділенням логіко-смислового ряду, який фактично позначає стадії динаміки правосуб'єктності, що пов'язані між собою і не можуть бути розглянуті виокремлено одне від одного - «здатність мати права – здатність самостійно реалізовувати ці права – здатність нести юридичну відповідальність за порушення, допущені під час реалізації цих прав». Як раз діалектичний підхід і дозволяє встановити доцільність виділення загальної та спеціальної адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду, що враховує взаємозв'язок між органом виконавчої влади і посадовою особою, яка набуває права та здійснює обов'язки, похідні від компетенції органу виконавчої влади, а відповідні права і обов'язки не є індивідуалізованими, оскільки посадова особа, реалізуючи повноваження, виступає не від свого імені, а від імені держави, завдання якої виконує.

У науці адміністративного права розуміння адміністративної правосуб'єктності не передбачає істотних протиріч, хоча наукова думка представлена дослідженнями, що містять висновки, які мають неоднозначний зміст. Зокрема, на думку М.В. Костіва відсутній усталений підхід до визначення змісту правосуб'єктності та її елементів [149, с.50]. Щоправда науковий підхід М.В. Костіва був презентований у 2005 році.

Наукова думка про адміністративно-правовий статус громадянина України не містить принципово різні підходи. Вчені відзначають, що такий адміністративно-правовий статус встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку складають адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність. Адміністративна правоздатність розуміється як визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права і обов'язки адміністративно-правового характеру. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитись добровільно.

Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина. Адміністративна дієздатність як друга складова частина адміністративної правосуб’єктності визначається встановленою законом спроможності громадян своїми діями набувати і здійснювати права і виконувати обов’язки адміністративно-правового характеру – В.Б. Авер`янов [10, с.192-194], Ю.П. Битяк [13, с.65], В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [161, с.140], Н.Ю. Хаманєва [17], В.С. Четверіков [359] та інші вчені.

На невідривність правосуб’єктності та правового статусу вказував М.В. Вітрук. Як аргумент, вчений наводив наявність зв'язку між ними, яка має конкретний (галузевий) характер. При цьому гносеологічною основою ототожнення їх змісту виступає реальність факту невідривного зв’язку правосуб’єктності і правового статусу, його структурних елементів [68, с.221-222].

На думку Т.О. Коломоєць при визначенні адміністративної правосуб’єктності має місце потенційний характер здатності суб’єкта бути носієм суб’єктивних юридичних прав і обов’язків [311, с.9]. Разом з тим, слід зауважити, що такий підхід унеможливлює наявності адміністративної дієздатності як спроможності суб’єкта реалізувати відповідні юридичні права і обов’язки у адміністративно-правових відносинах.

В.К. Колпаков формулює загальний підхід щодо визначення сутності адміністративної правосуб’єктності і вказує, що такою слід визнати здатність мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права суб’єктивні права і обов’язки. Зміст даного поняття, на думку вченого, має два елементи: 1) здатність мати суб’єктивні права і обов’язки – адміністративна правоздатність; 2) здатність реалізовувати надані права і обов’язки – адміністративна дієздатність. В.К. Колпаков підкреслює випереджаюче значення адміністративної правосуб’єктності щодо наявності у конкретної особи певних суб’єктивних прав і обов’язків. Саме тому важливе значення для характеристики суб’єктів

адміністративного права набуває поняття адміністративно-правового статусу [10, с.186-188]. Звернення до теоретичних напрацювань вчених із загальної теорії права свідчить, що підхід В.К. Колпакова випливає з новел С.С. Алексєєва, не протирічить їм. Фактично побудова В.К. Колпаковим юридичної конструкції адміністративної правосуб'єктності актуалізує питання про адміністративну «правоспроможність» як категорію, альтернативну категорії адміністративної правосуб'єктності, оскільки сформована на основі підходу, запропонованими у загальній теорії права щодо

При формуванні наукового підходу щодо визначення сутності адміністративної правосуб'єктності доцільно врахувати науковий доробок вчених, присвячений адміністративній відповідальності юридичних осіб. Так, на думку Д.М. Лук`янця, який спирається на результати критичного аналізу наукових підходів Є.В. Додіна, В.Л. Наумова, В. Новоселова, О.Т. Зими та інших, існують особливості статусу колективних суб'єктів як учасників адміністративно-деліктних відносин. Вчений підкреслює наявність закріплення у законодавстві про адміністративні правопорушення деяких пострадянських країн юридичної особи як суб'єкта відносин адміністративної відповідальності – в Російській Федерації, Білорусі, Казахстані, Киргизстані [167, с.205-206].

І.П. Голосніченко звертає увагу на існування спільних ознак адміністративної відповідальності юридичних і фізичних осіб: публічний державно-обов`язковий характер, зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальність за них перед законом. Вчений підкреслює, що адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ні як відповідальність посадових осіб, ні як відповідальність

колективу організації. Це – нове явище у сфері адміністративно-правового регулювання, яке потребує подальшого аналізу [10, с.470-471].

Науковий пошук у напрямку встановлення сутності поняття правосуб'єктності стосується і погляду на співвідношення двох категорій - правосуб'єктності і правового статусу, що характерно, зокрема, для наукової думки у науці загальної теорії права. Так, обґрунтовувався підхід, за яким правосуб'єктність і правовий статус ототожнювались.

У теорії права правовий статус виділяють як самостійну юридичну категорію, що характеризується такими ознаками: 1) має універсальний характер, оскільки поширюється на усіх суб'єктів, 2) відображає індивідуальні особливості людини та її реальне ставлення у системі суспільних відносин, 3) права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізовуватись без інших його компонентів – обов'язків та відповідальності, 4) ця категорія забезпечує системність прав, свобод та обов'язків. Правовий статус характеризує становище особи у взаємовідносинах із суспільством і державою. [323, с.79].

Правовий статус визначають як юридичну міру соціальної свободи суб'єкта права, він визначає межі, у яких можуть відбуватись зміни правового становища. Останнє розуміється як більш узагальнююча категорія, яка охоплює основні характеристики стану об'єкта права в державі. Правовий статус виражає можливе і належне в збагненні досягнутої суспільством свободи, а правове становище – ще і реальне, дійсне, суще – у вигляді громадянства, правосуб'єктності, відповідальності, гарантій, як соціально-юридичної форми свободи, що сполучає у собі її юридичну і соціальну сторони [307, с.569-570]. Виходячи з цієї точки зору, правовий статус як вужча за змістом від правового становища категорія є невід'ємною складовою останньої, її змістовним наповненням, а, отже – і наповненням правосуб'єктності як складової правового становища.

Іншої думки щодо співвідношення категорій правосуб'єктності і правового статусу Алексєєв С.С. Він вважає, що поняття правового статусу охоплює правосуб'єктність у єдності із іншими загальними правами та обов'язками [21, с.382].

Крім цих положень, обґрунтовувалась доцільність виділення правового статусу у широкому та вузькому розумінні, які співвідносяться між собою як ціле і частина. Правовий статус у широкому розумінні являє собою законодавче встановлене положення суб'єкта у суспільстві, що опосередковують відносини між державою і суб'єктом. У вузькому розумінні статус являє собою юридичні якості певного суб'єкта, якими його наділяє держава. Цим якостями є права та обов'язки [66, с.40, 156-162].

Враховуючи вищевказане, слід зазначити про взаємозв'язок адміністративно-правового статусу і адміністративної правосуб'єктності. З позицій статики і динаміки вказані категорії та відповідні правові явища можна розглядати наступним чином: адміністративно-правовий статус закріплює (фіксує) місце певного суб'єкта у адміністративно-правових відносинах, а тому цю категорію і позначене нею явище слід розглядати з позицій статики. Діалектика як методологічний підхід до дослідження вказаних категорій визначає адміністративну правосуб'єктність як явище динамічного характеру, що постійно розвивається, супроводжує розвиток адміністративних правовідносин. Позначаючи, як і адміністративно-правовий статус, місце певного суб'єкта у правовідносинах, адміністративна правосуб'єктність характеризує (позначає, відображає) розвиток адміністративно-правового статусу у певних правовідносинах через динаміку взаємозв'язку адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності, адміністративної деліктоздатності, яка відтворює юридичний зміст динамічного правового явища адміністративної правосуб'єктності, що позначається на специфіці правової регламентації компетенції відповідного суб'єкта, в тому числі – органу виконавчої влади у правовідносинах щодо

адміністративного нагляду. Такий динамічний взаємозв'язок, що розвивається, характерний як для суб'єктів адміністративних правовідносин – фізичних осіб, так і до таких суб'єктів – юридичних осіб. Специфіка адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у відносинах з адміністративного нагляду випливає з їх адміністративно-правового статусу та правовідносин, у межах яких такий орган виконавчої влади функціонує, реалізуючи завдання і функції, встановлені чинним законодавством. У цьому зв'язку слід навести думку В.С. Четверікова про адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади, яка виникає одночасно із їх утворенням, а припиняється у зв'язку із ліквідацією. Специфіку і правовий статус органу державної влади визначають його функції і завдання, форми і методи, які вони реалізують від імені держави і у обсязі компетенції [359, с.122].

Про адміністративну правосуб'єктність фізичних осіб, якими у правовідносинах щодо адміністративного нагляду виступають посадові особи органів державної виконавчої влади також слід зазначати з позицій статики і динаміки, проте матиме місце різниця у змісті адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності посадової особи у вказаних відносинах.

Серед загальних особливостей адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду необхідно назвати:

- наявність широкого кола органів виконавчої влади, які мають потенційну здатність брати участь у процедурних адміністративно-юрисдикційних відносинах і реалізувати права і обов'язки, надані адміністративно-правовою нормою;

- встановлення особливостей реалізації органами виконавчої влади правового статусу значним обсягом нормативно-правових актів, які мають силу закону, та підзаконними нормативно-правовими актами;

- встановлення законодавчими актами права переважно органів виконавчої влади (їх посадових осіб) вирішувати індивідуальні справи у межах здійснення процедур адміністративного нагляду;

- визначення адміністративної правосуб'єктності посадових осіб органів виконавчої влади, похідної від адміністративної правосуб'єктності відповідного органу виконавчої влади.

Сутність і зміст адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду піддається характеристиці, виходячи з особливостей певного виду адміністративного нагляду. Поряд із цим роль органів виконавчої влади серед інших суб'єктів у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду визначається, спираючись на класифікацію суб'єктів, запропоновану Н.Г. Саліщевою. Зазначений підхід до класифікації наведений у навчальному посібнику О.В. Кузьменко «Курс адміністративного процесу» (2012 р.). Н.Г. Саліщева пропонує виділяти дві групи суб'єктів. До першої групи належать суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чиї інтереси та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами. До другої групи суб'єктів належать лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересів, з метою законного та обґрунтованого рішення у справі. Цьому підходу не протирічить думка М.М. Тищенка, який поділяє суб'єктів адміністративного процесу на учасників та організаторів. Учасниками названі громадяни, інші суб'єкти, які наділені правами та несуть певні обов'язки, що дозволяє їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав та інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу. Організаторів (лідируючих суб'єктів) М.М. Тищенко визначає як суб'єктів адміністративного процесу, які діють з метою ведення процесу і здатні на

державно-владній основі самостійно приймати рішення у справі [156, с.70-71].

За такою класифікацією суб'єктів, запропонованою Н.Г. Саліщевою та М.М. Тищенком, органи виконавчої влади (їх посадові особи) віднесені до груп лідируючих суб'єктів (організаторів).

Наявність взаємозв'язку адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу актуалізує дослідження сутності категорії «адміністративно-правовий статус», висновки якого можуть бути покладені в основу розвитку положень про сутність адміністративної правосуб'єктності та позначатись, відповідно, на характеристиці особливостей адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду.

Так, на думку Т.О. Мацелик, аналізуючи співвідношення понять «правовий статус», «правове положення», «правосуб'єктність», звертається і до наукової думки щодо сутності категорії «правовий модус», яка співвідноситься із категорією «правовий статус» як «спільне» («правовий статус») і «особливе» («правовий модус») [174, с.103; 293, с. 88]. Як зазначає дослідниця, юридична конструкція «правовий модус» відображає особливості правового статусу відповідного суб'єкта, враховуючи той зміст, який вчені доводять. Так, правовий модус, на думку В.І. Новосьолова, означає сукупність норм об'єктивного права, які закріплюються на основі правового статусу, прав та обов'язків суб'єктів права даного виду за ознаками віку, статі, професії, виду занять та інше (наприклад, правовий модус пенсіонерів). Вказана ідея уведення категорії «правовий модус» підтримана деякими вченими (зокрема, Р. П. Мананковою, В. В. Ровним), а Н. В. Вітрук зазначав, що категорія «спеціальний правовий статус» є більш виправданою [174, с.103-104]. Наведена наукова полеміка свідчить про активний науковий пошук універсальної конструкції, яка позначатиме певні правові явища, які мають ключове значення для розвитку правової доктрини. Разом з тим,

практика використання новацій свідчить про сприйняття вченими більш зрозумілих категорій, наповнюючи їх новим змістом у взаємозв`язку із суспільними явищами, оскільки необхідність врахування такого взаємозв’язку визначена соціальним змістом і юридичною формою будь-яких правових категорій. Отже, категорія «правовий модус» не набула поширення, натомість привертає увагу категорія спеціального правового статусу як така, що відображає специфіку фіксування у правовідносинах місця відповідного суб’єкта (виходячи з предмету дослідження таким є орган виконавчої влади).

Т.О. Мацелик виділяє наступні ознаки статусу суб’єкта адміністративного права: урегульованість адміністративно-правовими нормами; визначення меж діяльності суб’єкта щодо інших осіб; визначення сфери його реалізації у межах таких блоків правовідносин: публічного управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб’єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил; структурованість [174, с.105-106]. Заслуговує на підтримку і градація правового статусу на загальний, який визначається нормами всіх галузей права, галузевий – визначений нормами певної галузі права, та спеціальний, тобто той, що встановлюється нормами спеціального законодавства [374, с. 44; 204, с.558–559; 68, с.24].

Вказана структуризація дозволяє виділити загальний, галузевий і спеціальний правові статуси органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду. Так, загальний правовий статус легалізує вказані органи державної виконавчої влади у правовідносинах взагалі. Маються на увазі, у першу чергу, норми Конституції України, якими встановлено конституційно-правові засади їх діяльності. При цьому висхідними є норми ст..3, де визначено, що найвищою соціальною цінністю в Україні визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і

безпеку, а головним обов’язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Встановлюючи конституційно-правовий обов’язок відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення прав і свобод людини та їх гарантій змістом і спрямованістю діяльності держави, тим самим Основним Законом закріплено спрямованість завдань і функцій органів державної виконавчої влади, які ці органи мають реалізувати у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду. Обсяг відповідних завдань і функцій випливає з функціонального призначення певного органу державної виконавчої влади у вказаних правовідносинах. Разом з тим, не можна не відзначити загальну правоохоронну спрямованість діяльності органів державної виконавчої влади при здійсненні адміністративного нагляду, що обумовлена здійсненням відповідних завдань у межах правоохоронної функції держави.

Такий висновок випливає з сутності і змісту адміністративного нагляду, що визначається переважно як особлива форма здійснення виконавчої влади (публічного управління), пов'язана з реалізацією встановлених державно-управлінських функцій щодо забезпечення законності, конституційних прав і свобод, безпеки в діяльності організаційно непідлеглих державних органів влади та їх посадових осіб, громадських організацій, інших юридичних осіб, а також громадян. Саме забезпечувальна роль адміністративного нагляду дозволяє гарантувати правовий режим законності і правопорядку та визначає специфіку адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої влади як його суб’єктів.

Як зазначає Ю.П. Битяк, метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об’єктів, зміни чи скасування актів управління [12, с. 223-224].

Вказуючи про галузевий правовий статус органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду, можна виділити їх декілька: адміністративний, кримінально-правовий, кримінальний процесуальний, цивільно-правовий, цивільний процесуальний, господарсько-правовий, який регламентований нормами відповідних галузей права. Найбільший обсяг норм, якими урегульовано правовий статус органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду, є нормами адміністративного права, що об'єктивно визначено, насамперед, адміністративно-правовою природою діяльності органів державної виконавчої влади та відносин щодо здійснення адміністративного нагляду.

Відносно спеціального правового статусу зазначених органів, слід вказати також про доцільність виділення декількох адміністративно-правових статусів, кожен з яких виділяється у відповідності до виду адміністративного нагляду. Так, доцільно виділити адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; адміністративно-правовий статус вказаних органів у правовідносинах щодо здійснення нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки тощо. Необхідність такого виділення обумовлена:

а) особливостями відповідних правовідносин;

б) колом суб'єктів, уповноважених щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду;

в) компетенцією суб'єктів;

г) специфікою форм і методів реалізації компетенції органами державної виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду певного виду. Так, серед основних форм виконавчої і розпорядчої діяльності виділено: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що випливають з призначення того чи іншого органу; б) укладання

адміністративних і цивільно-правових угод, що стосуються управлінських чи майнових інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; д) застосування на основі закону примусових заходів в адміністративному порядку тощо [13, с. 14]

Звісно, що положення про форми виконавчої і розпорядчої діяльності не у повному обсязі можуть характеризувати діяльність певного державного органу як органу управління, проте головним у встановленні обсягу використання форм вбачається призначення того чи іншого органу.

Перелік аргументів, на яких ґрунтується необхідність виділення певних спеціальних адміністративно-правових статусів органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду фактично являє собою ніщо інше як структуру аналізу цих статусів, що дозволяє здійснити їх характеристику у повному обсязі.

Разом з тим, для характеристики адміністративно-правового статусу фізичної особи вчені виділяють такі його елементи як:

- права, обов’язки, які виникають у сфері публічної адміністрації (Т.О. Коломоєць [137, с. 99]);

- права, обов’язки, обмеження, гарантії та економічне забезпечення (Є. В. Охотський [84,с. 54]);

- встановлення адміністративно-правового статусу громадянина обсягом і характером його адміністративної правосуб’єктності ([12, с. 78]).

Визначення адміністративно-правового статусу передбачає:

- охоплення ним прав, обов’язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права (С.Г. Стеценко [317, с. 90–91]);

- структурування по блоках: цільовий, організаційно-структурний, компетенційний (Д.М. Бахрах [40, с. 85]);

- цілі, завдання, функції, компетенція, організаційний блок елементів, відповідальність (Н. В. Лебідь [164, с. 8]) та інші.

Наведені наукові підходи вчених свідчать про відсутність єдиної усталеної думки про елементи адміністративно-правового статусу суб’єкта адміністративного права. Однак, слід підтримати підхід, який передбачає виокремлення адміністративно-правового статусі фізичної особи як суб’єкта адміністративного права і адміністративно-правового статусу юридичної особи, оскільки їх правове положення як суб’єктів права відрізняється. Адміністративно-правовий статус фізичної особи є похідним від загального правового статус громадянина – особи, що має конституційно-правовий зв'язок із державою. Набуття юридичною особою адміністративно-правового статусу пов’язане із здійсненням певних юридично значимих дій: прийняттям нормативно-правового акту, яким легалізовано функціонування такої особи (для юридичної особи публічного права, в тому числі – органу державної виконавчої влади), здійснення реєстрації у встановленому порядку. Різною є і втрата адміністративно-правового статусу.

Натомість юридична конструкція адміністративної правосуб’єктності дозволяє охарактеризувати змістовні особливості правового положення суб’єкта адміністративного права у динаміці взаємозв’язку правоздатності, дієздатності і деліктоздатності, завдяки чому формуються правові можливості виділення характерних ознак цих суб’єктів, незалежно від того, чи є вони фізичними чи юридичними особами.

Разом з тим, визнання необхідності виокремлення адміністративно-правового статусу фізичних осіб і адміністративно-правового статусу юридичних осіб, зокрема – органів державної виконавчої влади, визначає необхідність звернення до сучасних доктринальних новел науки адміністративного права, якими уведено категорії «публічна адміністрація», «відносини адміністративних зобов’язань», «публічне адміністрування». На думку В.К. Колпакова саме цими категоріями позначаються відносини, сукупність яких регулюється адміністративним правом. На думку вченого, категорія «публічна адміністрація» фактично займає місце, яке у радянському

адміністративному праві належало категорії «державне управління». Розкриваючи сутність цієї категорії, В.К. Колпаков вказує про його використання в адміністративному праві європейських країн, тим самим зазначаючи про доцільність запозичення термінології [138, с.49], що, по суті, відтворює процеси інтеграції вітчизняної адміністративно-правової доктрини у європейський правовий науковий простір.

В.К. Колпаков слушно зауважує про два виміри публічної адміністрації як правової категорії: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень по виконанню функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. В українському праві таким інтересом визнається інтерес соціальної спільності, легалізований і задоволений державою. Діяльність щодо виконання публічною адміністрацією певних функцій названо публічним адмініструванням [138, с.50].

Характеризуючи організаційно-структурний підхід щодо визначення публічної адміністрації, В.К. Колпаков зазначає, що за таким підходом публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Вчений формулює висновок про суб’єктів публічної влади, серед яких названо і суди. На думку В.К. Колпакова, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [138, с.50].

Екстраполюючи ці теоретичні положення на відносини щодо здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади, доцільно вказати наступне. Функціональний підхід до визначення публічної адміністрації відносно органів державної виконавчої влади та здійснення

ними функції адміністративного нагляду передбачає виділення відповідних структурних утворень у межах системи відповідних органів державної виконавчої влади, діяльність яких спрямована на задоволення публічного інтересу щодо створення умов для реалізації зазначеної функції. У такому контексті доцільно виділяти публічне адміністрування у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Уведення загальної категорії «публічне адміністрування» у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади актуалізує наукову думку про інтегративний підхід до представлення правового статусу суб'єкта адміністративного права.

На думку Т.О. Мацелик, такий підхід передбачає встановлення наступної конструкції правового статусу суб'єкта адміністративного права та виділення трьох блоків: 1) достатусні елементи: адміністративно-правові норми, правосуб'єктність, громадянство тощо; 2) основні елементи статусу: права, обов'язки, відповідальність; 3) забезпечувальні елементи – гарантії [174, с.116].

Не заперечуючи, в цілому, проти розуміння правового статусу суб'єкта адміністративного права інтегративною категорією, тим не менше, доцільно зауважити, що вчена пропонує динамічний підхід як основу встановлення перелічених елементів. Так, «достатусні елементи» відображають умови встановлення і набуття певного суб'єктом правового статусу у адміністративно-правових відносинах; основні елементи статусу стосуються юридизації (закріплення) місця суб'єкта у вказаних відносинах; забезпечувальні елементи відтворюють зовнішній вплив на функціонування суб'єкта, включаючи засоби і способи забезпечення функціонування суб'єкта у адміністративно-правових відносинах. В такому контексті – динамічному – правовий статус суб'єкта адміністративного права тяжіє за змістом до категорії «адміністративна правосуб'єктність». Відмінність полягає у

включенні забезпечувальних елементів до складу правового статусу суб’єкта адміністративного права у інтегративному смислі.

Не заперечуючи, в цілому, проти розуміння правового статусу суб’єкта адміністративного права інтегративною категорією, тим не менше, доцільно зауважити, що вчена пропонує динамічний підхід як основу встановлення перелічених елементів. Так, «достатусні елементи» відображають умови встановлення і набуття певного суб’єктом правового статусу у адміністративно-правових відносинах; основні елементи статусу стосуються юридизації (закріплення) місця суб’єкта у вказаних відносинах; забезпечувальні елементи відтворюють зовнішній вплив на функціонування суб’єкта, включаючи засоби і способи забезпечення функціонування суб’єкта у адміністративно-правових відносинах. В такому контексті – динамічному – правовий статус суб’єкта адміністративного права тяжіє за змістом до категорії «адміністративна правосуб’єктність». Відмінність полягає у включенні забезпечувальних елементів до складу правового статусу суб’єкта адміністративного права у інтегративному смислі.

Наведена вище полеміка покладена в основу формування наукового підходу щодо характеристики особливостей адміністративної правосуб’єктності органів державної виконавчої влади як суб’єктів адміністративного нагляду. Такий підхід побудований на діалектиці і передбачає характеристику адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду та їх посадових осіб. Питання, які мають бути вирішені під час здійснення характеристики передбачають наступний їх логічний зв'язок у такій послідовності: встановлення особливостей правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду; виділення суб’єктів адміністративного нагляду та їх компетенції; встановлення специфіки форм і

методів реалізації компетенції у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

На підставі загальних ознак теорії систем, запропонованих І.В. Блаубергом і Е.Г. Юдіним, а також положень, сформульованих М.С. Каганом, виділено наступні ознаки системи, що характеризують її як правове явище і можуть бути покладені в основу визначення і характеристики системи суб'єктів адміністративного нагляду: складна ієрархічна побудова елементів системи, взаємозв'язок елементів, спроможність до саморегуляції, що є умовою динамізму її розвитку; історизм та змістовні особливості, що випливають з генезису формування та визначають тенденції функціонування й організаційної побудови; якісна визначеність елементів системи, що дозволяє виділити їх, виходячи з ознак, похідних від загальних ознак системи, проте із особливостями, визначеними призначенням кожного елементу системи; система охоплює усі її елементи, незалежно від їх складності та місця у системній ієрархії; реалізація кожним елементом системи функцій, що випливають із загальних завдань системи; наявність взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що є умовою розвитку системи; притаманність властивості емерджентності.

Система суб'єктів адміністративного нагляду має бути досліджена у статиці і динаміці. Статика дослідження дозволяє виділити коло суб'єктів, які до неї входять (елементи, компоненти, підсистеми), а також виділити власне таку систему, зважаючи на взаємозв'язок між її елементами (суб'єктами, компонентами, підсистемами). Динамічний аспект дослідження зазначеної

системи дозволяє проаналізувати її становлення і розвиток, встановити відповідні тенденції еволюції (або деволюції), враховуючи вплив зовнішніх і внутрішніх чинників. Статику і динаміку наукового пошуку враховує три рівні наукового аналізу, проведення якого дозволяє охарактеризувати повною мірою відповідну систему: предметний, функціональний, історичний. Предметний рівень наукового аналізу спрямований на виділення предмету (об'єкту) функціонування системи, що позначається на її функціональному призначенні (функціональний аспект аналізу) та визначений специфікою генезису становлення і розвитку (історичний аспект).

Суб'єктом адміністративного нагляду може бути визнаний такий суб'єкт, який має потенційну здатність вступати у адміністративно-правові відносини з приводу здійснення адміністративного нагляду, а його суб'єктивні права та юридичні обов'язки встановлені нормами адміністративного права.

Виділено загальні і спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду. Загальні переважно притаманні суб'єктам адміністративного права. Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду сформовані, спираючись, насамперед, на положення теорії права щодо суб'єкта права та суб'єкта (учасника) правовідносин. Суб'єкт адміністративного нагляду віднесений до різновиду суб'єктів (учасників) адміністративно-правових відносин.

До загальних ознак суб'єкта адміністративного нагляду, що переважно притаманні суб'єктам адміністративного права, віднесено:

- належність до регулювання публічним правом;
- спрямованість діяльності на виконання функцій держави;
- юридично-владний характер діяльності;
- виконання публічно-правових адміністративних функцій;
- наявність компетенції, встановленої чинним законодавством;

- встановлення нормами адміністративного права прав та обов’язків;

- наявність потенційної здатності вступати у адміністративно-правові відносини;

- наділення виконавчо-розпорядчими повноваженнями щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб;

- наявність правових наслідків реалізації компетенції;

- здійснення діяльності у формах і за допомогою методів, передбачених чинним законодавством, згідно компетенції;

- юридична оформленість дій, що здійснюються у межах повноважень;

- легалізований характер правового статусу;

- правозахисна та правоохоронна спрямованість діяльності відносно публічного інтересу.

Спеціальні ознаки суб’єкта адміністративного нагляду сформовані, спираючись, насамперед, на положення теорії права щодо суб’єкта права та суб’єкта (учасника) правовідносин. Суб’єкт адміністративного нагляду віднесений до різновиду суб’єктів (учасників) адміністративно-правових відносин. Серед спеціальних ознак названо:

- являють собою різновид колективних суб’єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб’єктів – посадових осіб;

- є відокремленим за правовим статусом суб’єктом адміністративно-правових відносин;

- суб’єкт адміністративного нагляду повинен бути наділений потенційною можливістю вступу до правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду;

- потенційна можливість вступу до правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду передбачена чинним законодавством, що урегульовує відносини з адміністративного нагляду;

- здійснювані суб’єктом дії мають публічний, юридично-владний характер;

- реалізує компетенцію державно-владного характеру від імені держави і на виконання функцій держави;

- здійснювана діяльність є адміністративною діяльністю особливого характеру, що спрямована на забезпечення законності і дисципліни;

- результатом реалізації повноважень за певних обставин є вирішення індивідуально-конкретної справи та прийняття юридично владного рішення, обов’язкового до виконання адресатами припису, що тягне за собою право обмеження, передбачені правовою нормою.

Запропоновано систематизувати суб’єктів адміністративного нагляду за ознакою компетенції у дві групи: суб’єкти загальної превенції; суб’єкти спеціальної превенції. Компетенція суб’єктів загальної превенції - уповноважених органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб – пов’язана із здійсненням адміністративного нагляду стосовно широкого кола суспільних відносин. Компетенція суб’єктів спеціальної превенції обмежена чинним законодавством конкретною сферою правового впливу. Суб`єктом загальної превенції виступають органи Національної поліції. Суб’єктів спеціальної превенції значно більше і їх систематизацію доцільно здійснювати за ознакою підвідомчості, тобто змістовної специфіки предмету адміністративного нагляду, здійснюваного такими суб’єктами, наявність якого дозволяє виділити види адміністративного нагляду.

Суб’єктів адміністративного нагляду можна систематизувати за ознакою характеру предмету здійснення відповідної діяльності: сфера публічної безпеки та порядку; сфера протидії корупції; сфера забезпечення безпеки життєдіяльності населення. У складі суб’єктів забезпечення безпеки життєдіяльності населення доцільно виділити окрему підгрупу суб’єктів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Проведений аналіз суб’єктного складу відносин у сфері адміністративного нагляду довів доцільність виділення таких видів адміністративного нагляду: загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції; спеціального адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляду за засудженими і 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; контролю у сфері поводження з відходами.

Доведено, що за ознакою мети та характеру адміністративної процедури доцільно виділяти адміністративні процедури правоохоронного характеру, у межах яких передбачено застосування заходів адміністративного примусу, і процедури контрольно-наглядового змісту. До процедур правоохоронного характеру віднесено: адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляд за засудженими і особами, узятими під варту. Інші належать до процедур контрольно-наглядового змісту, що не пов’язані безпосередньо із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Зазначено, що діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції є такою, що стосується адміністративного нагляду (у широкому смислі цього терміну) і пов’язана із контролем дотримання антикорупційного законодавства. Тож відповідні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції можна назвати контрольно-наглядовими і виділити їх у окремий вид адміністративної діяльності, що має правоохоронну спрямованість.

Серед суб’єктів адміністративного нагляду виділено 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. Разом з тим, зазначено про складність виділення вичерпного переліку видів нагляду.

Функціональний підхід до визначення публічної адміністрації відносно органів державної виконавчої влади та здійснення ними функції адміністративного нагляду передбачає виділення відповідних структурних утворень у межах системи відповідних органів державної виконавчої влади, діяльність яких спрямована на задоволення публічного інтересу щодо створення умов для реалізації зазначеної функції. У такому контексті доцільно виділяти публічне адміністрування у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

До ознак принципів адміністративного нагляду віднесено: 1) відповідність спрямованості адміністративного нагляду на правовий захист і охорону, а також врахування право забезпечувального і превентивного характеру відповідної діяльності; 2) виражають закономірності існування адміністративного нагляду як правового явища; 3) є об’єктивними і незмінюваними; 4) проявляються через вимоги до адміністративного нагляду як до самого правового явища в цілому, так і до процедур його реалізації, в тому числі – у процесуальний формі, а також правосуб’єктності суб’єктів відповідних правовідносин; 5) урегульовані Конституцією, законами України; 6) взаємопов’язані і взаємообумовлені; 7) є легітимованими у суспільній свідомості як умови належної правової процедури реалізації адміністративного нагляду; 8) спрямовані як на правозастосувача, так і на суб’єкта нормо творення.

Науковий підхід щодо характеристики особливостей адміністративної правосуб’єктності органів державної виконавчої влади як суб’єктів адміністративного нагляду побудований на діалектиці і передбачає характеристику адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду та їх посадових осіб. Питання, які мають бути вирішені під час здійснення характеристики передбачають наступний їх логічний зв'язок у такій послідовності: встановлення особливостей правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду; виділення суб’єктів адміністративного нагляду та їх компетенції; встановлення специфіки форм і методів реалізації компетенції у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду.

Розділ 3
Характеристика адміністративного нагляду у окремих сферах суспільної діяльності та адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду

3.1. Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів адміністративного нагляду у сферах публічної безпеки та порядку

Характеристику особливостей реалізації органами виконавчої влади адміністративної правосуб'єктності у відносинах щодо здійснення адміністративного нагляду доцільно розпочинати із встановлення специфіки кожного виду адміністративного нагляду, виділення кола суб'єктів відповідних правовідносин та встановлення специфіки форм і методів їх діяльності.

Серед видів адміністративного нагляду особливе місце посідає загальний адміністративний нагляд, здійснюваний органами Національної поліції. Особливість загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції, полягає у тому, що реалізація відповідних повноважень щодо його здійснення дозволяє поліцейським виконувати завдання щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, забезпечення громадської безпеки, охорони, захисту і поновлення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що передбачено ст.2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. Характерні риси загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції сформульовані, виходячи із характерних рис загального адміністративного

нагляду органів внутрішніх справ [5, с.126-127] та спираючись на Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, інші нормативно-правові акти, якими регламентовано реалізацію органами Національної поліції компетенції:

- надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції;

- превентивна та профілактична спрямованість діяльності, що виконується з метою забезпечення публічної безпеки. Поліцейські під час здійснення нагляду мають можливість виявити умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки, з метою недопущення ними протиправних діянь, вчасно припинити правопорушення і забезпечити реалізацію принципу невідворотності відповідальності;

- організуюча спрямованість, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічного порядку, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій;

- поєднання загального і спеціалізованого характеру, оскільки адміністративний нагляд, з одного боку, реалізується переважною більшістю служб та підрозділів Національної поліції, а з іншого – спрямований на забезпечення спеціальних правил (зокрема, правил дорожнього руху; дозвільної системи; дотримання вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення тощо);

- ініціативний характер, тобто він здійснюється у зв'язку із здійсненням оперативно-службової діяльності, а не у зв'язку із надходженням заяв чи скарг;

- притаманна специфічність засобів і методів здійснення, можливість застосування заходів адміністративного примусу.

Остання риса загального адміністративного нагляду відображає специфіку адміністративної правосуб'єктності органів Національної поліції, інших суб'єктів відповідних правовідносин.

У теорії адміністративного права сутність категорії «форма» розкривається через організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарата державного управління, учинених з метою практичного здійснення поставлених перед ним завдань (М.І. Єропкін) [115, с. 34]; зовнішньовиражена дія – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети (В.К. Колпаков) [137, с. 212].

Отже, вчені наголошують на декількох ключових змістовних ознак форми – стосується змісту управлінської (адміністративної) діяльності; є її зовнішнім вираженням (виявленням).

Умовний характер має виділення вченими правових та організаційних форм адміністративного нагляду [5] (у широкому смислі цього терміну – як нагляду, що здійснюється органами виконавчої влади і має адміністративний, управлінський характер). Організаційними формами доцільно назвати різні організаційні заходи, які здійснюються під час здійснення громадського контролю – зокрема, громадська експертиза, публічні слухання тощо. Правовими формами адміністративного нагляду виступають конкретні акти-документи, що приймаються уповноваженими суб’єктами публічної влади (в тому числі – органами виконавчої влади, їх посадовими особами) у межах реалізації компетенції, передбаченої чинним законодавством, прийняття яких тягне юридичні наслідки для адресатів приписів. Слід погодитись із пропозицією вчених щодо виділення правоохоронних форм [5], які стосуються застосування заходів адміністративного примусу до порушників правил нагляду.

Дослідження та характеристика форм адміністративного нагляду здійснена за підходом, презентованим І.П. Голосніченком щодо форм адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Зазначений підхід набуває особливої актуальності при вирішенні питання про форми адміністративного нагляду у сферах публічної безпеки та порядку.

Вчений наголошував, що формою адміністративної діяльності органів внутрішніх справ є однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [7]. По суті вчений адаптував загальне визначення форми до предмету наукового аналізу, залишивши сутність цієї категорії незмінною – тобто визначення форми як зовнішнього вираження меж конкретних управлінських дій (Р.С. Павловський) [312, с. 164]. Безпосередній взаємозв'язок і взаємообумовленість форми та управлінської (адміністративної) діяльності доводили В.Б Авер`янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.І. Євтіхієв, В.В. Зуй, Ю.М. Козлов, А.П. Коренєв, В.М. Манохін, Є. Старосьцяк, Ц.А. Ямпольська та інші.

Якщо звернутись до новел теорії адміністративного права, можна відзначити відсутність узагальненої категорії «форма» та наявність категорії «форми прояву публічного управління». Зміст останньої фактично не розкрито, натомість наводяться різні аспекти розкриття змісту публічного управління – з організаційної, формальної та матеріальної точок зору. Крім того, запропоновано розрізняти втручальне, сприяюче і забезпечувальне публічне управління [116, с.55-56]. Слід вказати про те, що дослідники пропонують замість усталеної категорії форм управління розглядати інструменти діяльності публічної адміністрації [116, с.243-452], тобто вводять у науковий обіг категорії, правовий зміст яких ще потребує доведення (мається на увазі категорія «інструмент»). Хоча за змістом серед цих «інструментів» розглядаються, в тому числі – і форми, а саме – «адміністративний акт», «адміністративний договір», «акти-дії», «план», «нормативний акт» [116, с.243-394]. Зрозуміло, що враховуючи предмет дослідження, наукова полеміка щодо доцільності введення певних категорій навряд чи буде доречною, проте, не можна оминути вказані теоретичні положення, констатуючи наявність

вказаного підходу до встановлення категоріально-понятійного апарату адміністративного права.

Форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією являють собою зовнішній вияв діяльності щодо реалізації компетенції органами Національної поліції у цій сфері.

Усталеним підходом в теорії адміністративного права є підхід, за яким виділяються: правові форми - видання актів державного управління, укладання договорів, здійснення інших юридично значущих дій; організаційні (або неправові) форми - проведення суспільно-організаційних заходів, проведення організаційно-технічних заходів [6, с. 30-31].

Тож за таким підходом доцільно виділити організаційні та правові форми адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Останні поділені на дві підгрупи: регулятивні і правоохоронні. Вказані форми адміністративного нагляду були притаманні і адміністративному нагляду, здійснюваному органами внутрішніх справ [5, с. 128], однак Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII оновлено зміст зазначених форм. Крім того, слід звернути увагу та сутність базової категорії «форма». Так, Ю.І. Крегул визначає форми державного управління як відмінні за своїм характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади. Залежно від настання тих чи інших правових наслідків їх розділяють на правові і неправові. Правовими формами є видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, виступають юридичними фактами, що можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. До правових форм належать: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів; в) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій. Неправові – форми, які не мають безпосереднього юридичного значення і не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату [10, с.273-274].

За вказаним підходом, організаційні форми слід віднести до не правових та вказати належність до них різних організаційних дій, які пов'язані із організацією поліцейської діяльності у сфері здійснення загального адміністративного нагляду:

- скликання нарад, утворення комісій та робочих груп (п.п.4 п.6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877 [243]);

- організація та здійснення заходів щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків (п.п.8 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- у межах інформаційно-аналітичної діяльності формування баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у межах повноважень, передбачених законом (п.п.40 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- здійснення моніторингу оперативної обстановки в державі, вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, інформування у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (п.п.41 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- моніторинг оперативної обстановки на території обслуговування та організація реагування на її зміни (п.II Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м.

Севастополі, областях, м. Києві, затвердженого наказом МВС України від 22.01.2016 №39 [247]);

- здійснення організаційного та методичного забезпечення аналітичної роботи підрозділів головних управлінь, організація комплексного аналізу стану забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надання поліцейських послуг на території обслуговування, аналіз відповідних результатів роботи підрозділів головних управлінь (п.II Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, затвердженого наказом МВС України від 22.01.2016 №39 [247]);

- організація проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості процесів проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації та утилізації зазначеної продукції (п.п.52 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877) та інші організаційні форми.

Законом України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-XII [225] встановлено, що безпосередній нагляд за дорожнім рухом здійснюють поліцейські, посадові особи військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Серед функцій військової інспекції безпеки дорожнього руху, відповідно п.2.3 Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 01.11.1999 №330, передбачено здійснення в межах своєї компетенції нагляду за дорожнім рухом військових транспортних засобів, контроль за виконанням у військових частинах та організаціях вимог законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та безаварійного використання техніки. Пунктом 2.9 зазначеного

Положення військова інспекція безпеки дорожнього руху зональних відділів (відділень) Військової служби правопорядку наділена компетенцією щодо здійснення нагляду за рухом військових транспортних засобів, контролю за дотриманням їх водіями вимог Правил дорожнього руху, за дотриманням правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів. Попередження, виявлення і припинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, що вчинені водіями військових транспортних засобів [244].

Реалізація функції адміністративного нагляду (в широкому смислі цього терміну) патрульною службою МВС України здійснюється шляхом цілодобового патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки; у разі необхідності - регулювання дорожнього руху; самостійного виявлення правопорушень тощо. Серед службових обов'язків працівників патрульної служби, пов'язаних із здійсненням наглядової діяльності, передбачено попередження водіїв транспортних засобів про небезпеку, що виникла на шляху їх руху, та вжити заходів для їх усунення; у разі отримання інформації про можливе вчинення правопорушення негайне інформування безпосереднього керівника, чергового та/або службу моніторингу і вжиття всіх передбачених законом заходів для його запобігання [245].

Серед правових форм найчастіше виділяють правові акти. Якщо проаналізувати правові позиції вищих судових органів, можна виділити ті, які суди використовують при прийнятті судових рішень. Саме тому відповідні положення необхідно вказати, зокрема – визначені у Листі ВАС України від 01.06.2010 № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ», де зазначено про нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії. Узагальнюючи наукову думку в цьому напрямку, вказано, що нормативно-правові акти - це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми.

Нормативно-правові акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування. Вони встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування. Другу групу актів за критерієм юридичної природи складають індивідуальні акти. Останні стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Вищий адміністративний суд України підкреслив наявну загальну рису, що відрізняє індивідуальні акти управління - їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їх конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата - конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами. Вищий адміністративний суд України сформував правову позицію, виходячи з існуючих на той час проблем при визначенні правової природи оскаржуваного акта під час розв'язання спорів щодо оскарження нормативно-правових актів [368].

У юридичних енциклопедичних виданнях надано визначення юридичної сили нормативно-правового акта як його внутрішньої властивості, обумовленої юридичним статусом і місцем органу, що його прийняв, у системі державних органів. При цьому вказано про залежність юридичної сили нормативно-правового акту від компетенції органу, якою він наділяється державою або законом [318, с. 357]. Акт нормативний – офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює, змінює або скасовує норми права. Акт підзаконний – офіційний документ, прийнятий компетентним органом державної влади чи уповноваженим державою іншим суб’єктом на підставі закону і у порядку його виконання [318, с. 20].

Отже, юридична наука пов’язує юридичні акти з діяльністю уповноваженого органу в управлінській сфері.

До ознак нормативно-правового акту, що приймається у сфері державного управління, можна віднести:

- офіційний характер;

-на його підставі встановлюються, змінюються, припиняються (скасовуються) правові норми;

- встановлює загальні правила поведінки;

- регулює однотипні суспільні відносини;

- розрахований на неодноразове використання.

Такі ознаки нормативно-правового акту притаманні, в першу чергу, нормативно-правовим актам, що приймають органи виконавчої влади.

Нормативно-правові акти як правові форми діяльності уповноваженого органу в управлінській сфері відповідають таким основним ознакам правових форм: 1) формальна визначеність; 2) наявні юридичні наслідки прийняття; 3) спрямованість на реалізацію державно-владних повноважень, притаманних виконавчій владі. Сутність правових форм управління розкривається через дії уповноваженого суб’єкта виконавчої влади, в яких проявляється юридична владність та волевиявлення, характерне для управлінської діяльності [17, с. 324-325].

Перелік ознак нормативно-правових актів, які приймають органи Національної поліції має бути доповнений ознакою предметної спрямованості їх дії, а саме – урегулюванням відносин щодо надання поліцейських послуг. Необхідність включення цієї ознаки випливає зі статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, де визначено завдання Національної поліції – надання поліцейських послуг у певних сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних,

соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Визнання офіційного характеру нормативного акту як однієї з його ознак обумовлює необхідність юридичного закріплення процедур його розробки і прийняття.

Разом з тим, про нормативно-правові акти Національної поліції як правові форми загального адміністративного нагляду слід вказувати із врахуванням предмету їх прийняття – відповідної сфери суспільних відносин.

Індивідуальні акти як правові форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, мають правозастосовний характер і стосуються конкретних осіб та їхньої участі у відносинах щодо здійснення (застосування) загального адміністративного нагляду.

Чинне законодавство регламентує різні правові форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції. Серед них слід виділити, насамперед, ті, які урегульовані Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877:

А) видання правових актів (індивідуального і нормативного характеру), зокрема:

- надання керівником поліції доручень, обов'язкових для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції (п.9 ч.1 ст.22 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII);

- прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень (п.п.12 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- звернення із запитами до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів та правил

міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна (п.п.36 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877) та інші;

Б) здійснення інших юридично значимих дій:

- надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (п.п.3 п.3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- видання правових актів індивідуального характеру під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема - складання протоколів про адміністративні правопорушення;

- визначення порядку оформлення і видачі погоджень та дозволів, надання інших послуг, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, а також визначення розміру плати за оформлення і видачу таких погоджень та дозволів, надання відповідних послуг (абз.14 ст.4 Закону України «Про дорожній рух» (із змінами відповідно ЗУ від 4 квітня 2017 року N 1993-VIII) [225]);

- здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також здійснення технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами (п.п.26. п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877);

- сприяння забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості (п.п.30 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877) та інші.

Разом з тим, застосування наукового підходу вчених щодо виділення організаційних та правових форм, до різновидів яких віднесені регулятивні і правоохоронні, не можна ігнорувати, хоча такий поділ може бути предметом критичних застережень. Наявність критичних застережень визначена тим, що одні й ті ж акти управління можуть мати як регулятивне, так і правоохоронне значення. Вказане стосується, наприклад, доручень, які, відповідно п.9 ч.1 ст.22 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII надає керівник поліції. Так, доручення можуть бути надані на виконання повноважень організаційного характеру, зокрема тих, які стосуються організації виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції (відповідно п.2 ч.1 ст.22 зазначеного Закону). Правоохоронний характер таких доручень стосується тих з них, які, зокрема, видаються на виконання компетенції щодо здійснення контролю за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система (відповідно п.п.27 п.4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 №877).

Слід виділити питання про необхідність уніфікації процедур розробки і прийняття органами Національної поліції нормативних актів. Сучасний стан правового регулювання вказаних відносин характеризується дією актів, що поширюються на всю територію України і стосуються органів державної виконавчої влади, зокрема - Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 №731 [239], Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію

до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 №34/5 [217]. За таких умов виникає необхідність врахування специфіки діяльності органів Національної поліції та відображення її у процедурах щодо розробки і прийняття нормативних актів.

Питання щодо доцільності виділення адміністративних договорів як правової форми управління у сфері загального адміністративного нагляду має дискусійний характер.

Звернення до теоретичних напрацювань, присвячених проблемі адміністративних договорів в діяльності органів внутрішніх справ або Національної поліції свідчить про фактичну відсутність усталеної наукової думки про існування такої правової форми. Наприклад, В.А. Бондаренко при дослідженні проблеми застосування адміністративного договору в умовах децентралізації влади та реформування органів внутрішніх справ не наводить конкретних прикладів застосування адміністративного договору у сфері охорони правопорядку. Натомість вчений надає класифікацію таких договорів, «дотримуючись підходів адміністративного права Європейського Союзу». На думку дослідника, класифікація адміністративних договорів у сфері охорони правопорядку, здійснюється на таких підставах: залежно від мети та наявності у суб'єкта, що укладає адміністративний договір, повноважень на правотворчість – на нормативні і індивідуальні; за суб'єктним складом – ті, які мають однаковий і неоднаковий статус; від кількості суб'єктів – на двосторонні, багатосторонні; від обов'язковості виконання умов адміністративного договору – добровільно виконані або примусово виконані; від певної форми адміністративного договору – письмові, усні та спеціальні; залежно від предмета – договори про компетенцію; договори про співпрацю, наприклад, про спільну діяльність, про обмін інформацією; договори про влаштування громадян на державну службу (чи службовий контракт) [55, с.115]. Проте, спірне віднесення договорів про влаштування громадян на державну службу

(чи службовий контракт) до адміністративних договорів у сфері охорони правопорядку. Також виникає питання про належність до адміністративних договорів у сфері охорони правопорядку договорів про компетенцію. Можливо, автор наведеного підходу обстоює думку про перспективність застосування адміністративних договорів у сфері охорони правопорядку, проте, така теза може розглядатись як перспективна для подальшого наукового аналізу.

О.М. Ілюшник досліджуючи питання про ознаки адміністративного договору, що використовується в діяльності правоохоронних органів, обґрунтовує ознаки такого договору, які, на думку дослідниці, є необхідними: 1) суб'єктна – обов'язковою стороною у ньому є правоохоронний орган як суб'єкт владних повноважень. У цьому аспекті важливим є наявність у сторони договору статусу правоохоронного органу та адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень; 2) предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією правоохоронним органом владних управлінських функцій. Правоохоронний орган, вступаючи у договірні відносини, може виступати як суб'єкт господарювання або як державно-владний суб'єкт. У першому випадку договір має належати до сфери відання приватного права. Але у другому випадку, коли орган реалізовує владні управлінські функції, договір буде вважатися адміністративним; 3) цільова – метою його укладання є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень правоохоронного органу, тобто укладаючи відповідний договір, правоохоронний орган діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів [120, с.103].

По суті, наведений вище науковий підхід не дозволяє повною мірою сформувати розуміння адміністративного договору, що використовується в діяльності правоохоронних органів, зважаючи на неможливість ідентифікації предмету адміністративного договору, його форми, суб'єктної складової договірних відносин.

Проведений аналіз форм діяльності органів Національної поліції як суб’єктів загального адміністративного нагляду дозволив відзначити дискусійний характер питання про використання адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів, а така проблема відносно загального адміністративного нагляду потребує окремої уваги. Вирішення проблеми доцільності застосування адміністративних договорів в діяльності щодо здійснення загального адміністративного нагляду органами Національної поліції лежить у площині формулювання умов та меж застосування такої правової форми у вказаних відносинах. Разом з тим, наукова доцільність подальшого аналізу цієї проблеми має здійснюватись із врахуванням чинності норм ч.2 ст.6 Конституції України, якою встановлено, що «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а також ч.2 ст.19 Конституції України, де закріплено конституційну формулу, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Спираючись на положення ч.2 ст.19 Конституції України, слід вказати про необхідність суворої регламентації законом, точного та повного формально-юридичного закріплення компетенції суб’єктів реалізації функцій держави, що унеможливить неточності та помилки у тлумаченні та правозастосуванні.

Частина друга ст.19 Конституції України визначає, що спосіб дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування повинен бути передбачений Конституцією та законами України. Спосіб – це визначене законом в їх компетенції те, яким чином здійснюються дії, спрямовані на реалізацію владних повноважень. Здійснюючи такі дії, уповноважені на виконання функцій держави органи мають спиратись не тільки на ті права і обов’язки, які передбачені законом, а й використовувати у своїй діяльності

лише ті засоби, форми і прийоми, що безпосередньо передбачені законодавством [146, с.144].

Слід вказати, що прямо законодавством не передбачено використання в діяльності органів Національної поліції взагалі та загального адміністративного нагляду, зокрема, адміністративних договорів. Дискусійний характер зазначеної проблеми обумовлений, насамперед, відсутністю в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування загально дозвільного порядку регулювання, а також призначенням Національної поліції. Національна поліція - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (відповідно ч.1 ст.1 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII).

Отже, до правових форм, що застосовуються при здійсненні загального адміністративного нагляду органами Національної поліції належать правові акти (індивідуального і нормативного характеру) та інші юридично значимі дії. Слід вказати про необхідність уніфікації порядку розробки і прийняття правових актів нормативного характеру органами Національної поліції, що дозволить підвищити ефективність нормотворчої діяльності, сучасний стан якої потребує суттєвого вдосконалення.

Наступним питанням, що стосується характеристики особливостей адміністративної правосуб’єктності органів Національної поліції як суб’єктів загального адміністративного нагляду і потребує наукового аналізу є питання про методи, що мають право застосовувати поліцейські при здійсненні загального нагляду.

Слід вказати, що питання методів в адміністративному праві були досліджені у роботах, присвячених контролю та нагляду, адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, адміністративній юрисдикції, адміністративно-правовим режимам. Зазначеній проблемі присвячено науковий доробок О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького,

І.Л. Бородіна, Н.А. Голобурди, І. П. Голосніченко, Є.В. Додіна, О.Т. Зими, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук`янця, В. В. Мартиновського, Т.П. Мінки, О. В. Кузьменко, С.О. Кузніченко, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі та інших. Доцільно виділити роботи вчених, предмет яких складали проблеми розвитку процесуальної частини науки адміністративного права, розвитку адміністративно-деліктних відносин: В. Б. Авер'янова, Е.Ф. Демського, Ю.О. Дмитрієва, М. Д. Загряцкова, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О. В. Кузьменко, О.І. Миколенка, Н.Р. Нижник, Ю. С. Педька, В.Г. Перепелюка, І. О. Полянського, Н.Г. Саліщевої, А. О. Селіванова та інших.

Спираючись на результати досліджень А.Т. Комзюка та враховуючи новелізацію законодавства у сфері охорони публічного порядку, можна вказати про те, що *методами адміністративної діяльності органів Національної поліції* є передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліцейські здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій.

Універсальними методами адміністративної діяльності зазвичай називають переконання і примус [5, с.66]. Разом з тим, Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII передбачено поліцейські заходи, які являють собою дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону з метою забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ч.1 ст.29 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII). Саме у профільному законі закріплено правообмежувальний характер поліцейських заходів, не зважаючи на те, чи застосовуються вони з превентивною метою чи є заходами примусу. За таких обставин можна вказати про класифікацію методів поліцейської адміністративної діяльності, яка охоплює дві групи заходів:

- заходи переконання;
- поліцейські заходи.

Останні (поліцейські заходи) поділяються на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу.

До ознак поліцейських заходів, виходячи зі змісту адміністративно-правових відносин та вимог, передбачених ст.29 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, належать:

- цільове призначення – виключно для виконання повноважень поліції;

- відповідність наступним вимогам: законність (визначеність законом); необхідність (застосування саме обраного заходу для виконання повноважень поліції);

- пропорційність (якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди); ефективність (застосування заходу повинно забезпечувати виконання повноважень поліції).

Формуванню цілісного уявлення про сутність поліцейських заходів сприятиме звернення до напрацювань вчених, присвячених проблемі методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Так, у переважній більшості наукових досліджень вказаної проблеми до заходів адміністративного примусу віднесено, зокрема, адміністративно-попереджувальні заходи та заходи адміністративного припинення. До адміністративно-попереджувальних заходів віднесено: 1) перевірку документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) огляд – особистий огляд і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об’єктів; 4) відвідування підприємств, установ і організацій; 5) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; 6) внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 7) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та

об’єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об’єктів); 8) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 9) адміністративний нагляд за особами, звільненими із місць позбавлення волі; 10) використання транспортних засобів, а також засобів зв’язку, які належать підприємствам, установам, організаціям. Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Сутність профілактичного впливу запобіжних заходів, як справедливо зазначається в літературі, полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, а по-друге, в усуненні причин, які сприяють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які виключають протиправну поведінку Застосуванням адміністративно-запобіжних заходів в ряді випадків забезпечується виявлення правопорушень, завдяки чому також здійснюється профілактичний вплив. На відміну від заходів стягнення і заходів припинення, які є реакцію на протиправні діяння суб’єктів, адміністративно-запобіжні заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, бо вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за різних надзвичайних обставин [5, с. 72-80; 140].

У Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII передбачено превентивні поліцейські заходи, які, на перший погляд, можна віднести до адміністративно-попереджувальних заходів, зважаючи на їх характер. Характер превентивних поліцейських заходів можна виділити, спираючись на приписи ч.1 ст.29 Закону України «Про Національну поліцію»

від 02.07.2015 № 580-VIII, де вказано, що поліцейський захід являє собою комплекс дій, в тому числі – превентивного характеру.

Порівняння превентивних поліцейських заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII і адміністративно-попереджувальних заходів, виділених у наукових дослідженнях вченими, спираючись на норми законодавства про органи внутрішніх справ, наведене у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Порівняння превентивних поліцейських заходів
за Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII
та адміністративно-попереджувальних заходів,
виділених у наукових дослідженнях

Адміністративно-попереджувальні заходи	**Превентивні поліцейські заходи, передбачені ЗУ «Про Національну поліцію»**
перевірка документів	- перевірка документів особи; - перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ
взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки	не передбачено
огляд – особистий огляд і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об’єктів	не передбачено
відвідування підприємств, установ і організацій	не передбачено
входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян	проникнення до житла чи іншого володіння особи
внесення подань в державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність	не передбачено

усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень	
тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об’єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об’єктів)	вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території
обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів	обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю
адміністративний нагляд за особами, звільненими із місць позбавлення волі	перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб
використання транспортних засобів, а також засобів зв’язку, які належать підприємствам, установам, організаціям	не передбачено
	опитування особи
	поверхнева перевірка і огляд
	зупинення транспортного засобу
	застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису
	поліцейське піклування

Порівняння адміністративно-попереджувальних заходів і превентивних поліцейських заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, свідчить про надання права поліцейським застосовувати ширше коло заходів, спрямованих на попередження правопорушень, порівняно із тими, які були передбачені законодавством про

міліцію і втратили чинність. Разом з тим, слід вказати, що для остаточного висновку про відповідність сутності, змісту, призначення превентивних поліцейських заходів адміністративно-попереджувальним необхідно окремо проаналізувати проблему адміністративно-правового режиму превентивних поліцейських заходів. Доцільність такої пропозиції випливає, зокрема, з результатів порівняння окремих превентивних поліцейських заходів і адміністративно-попереджувальних заходів, виділених вченими. Так, відповідно п.4 ч.1 ст.31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, зупинення транспортного засобу є превентивним поліцейським заходом. У наукових дослідженнях цей захід віднесено до заходів адміністративного припинення. Інший превентивний поліцейський захід - обмеження доступу до визначеної території, на перший погляд, відповідає такому адміністративно-попереджувальному заходу як тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об’єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об’єктів). Однак обмеження доступу до визначеної території застосовується поряд із вимогою залишити місце. Така вимога не була передбачена законодавством про органи внутрішніх справ, яким було передбачено застосування тимчасового обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та об’єкти.

Вчені вказували про таку мету застосування міліцією заходів адміністративного припинення: по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об’єктивно протиправних діянь); по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення; по-четверте, запобігання вчиненню нових правопорушень; по-п’яте, відновлення попереднього, правомірного стану. До заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, належать: 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) доставлення порушника; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) адміністративне затримання; 5)

особистий огляд; 6) огляд речей; 7) вилучення речей і документів; 8) зупинка транспортних засобів; 9) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння; 10) заборона експлуатації транспортних засобів; 11) тимчасове затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; 12) обмеження або заборону проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах; 13) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; 14) проведення перевірок по фактах порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції; 15) адміністративне видворення іноземців за межі України; 16) застосування заходів фізичного впливу; 17) застосування спеціальних засобів; 18) застосування вогнепальної зброї [5, с. 86-89; 140].

Заходи поліцейського примусу, що застосовують поліцейські, та відповідність цих заходів заходам адміністративного припинення доцільно проаналізувати у порівняльному аспекті (таблиця 3.2). Разом з тим, треба наголосити на необхідності окремого дослідження проблеми змісту заходів поліцейського примусу, особливо зважаючи на те, що окремі заходи адміністративного припинення урегульовані іншими законодавчими актами – Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [134], Законом України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII (із змінами відповідно ЗУ від 4 квітня 2017 року N 1993-VIII), Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 № 3773-VI (зі змінами відповідно ЗУ від 19 травня 2016 року N 1379-VIII) [271]) та ін.

Таблиця 3.2

Порівняння заходів поліцейського примусу
за Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII
та заходів адміністративного припинення,
виділених у наукових дослідженнях, а також в інших законодавчих актах

Заходи адміністративного припинення	**Заходи поліцейського примусу за Законом України «Про Національну поліцію» та заходи**

	адміністративного припинення, передбачені законодавством
вимога припинити протиправну поведінку	не передбачено
доставлення порушника	доставлення порушника (ст.259 КУпАП)
привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ	
адміністративне затримання	адміністративне затримання (ст.261 КУпАП)
особистий огляд	особистий огляд (ст.264 КУпАП)
огляд речей	огляд речей (ст.264 КУпАП)
вилучення речей і документів	вилучення речей і документів (ст.265 КУпАП)
зупинка транспортних засобів	зупинення транспортного засобу (віднесено до превентивного поліцейського заходу ЗУ «Про Національну поліцію»)
відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп’яніння	відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп’яніння (ст.266 КУпАП)
заборона експлуатації транспортних засобів	не передбачено
тимчасове затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках	тимчасове затримання транспортних засобів шляхом блокування або доставлення для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках (ст..265-2 КУпАП)
тимчасове вилучення посвідчення водія (ст.265-1 КУпАП)	тимчасове вилучення посвідчення водія (ст..265-1 КУпАП)
обмеження або заборона проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і шляхах	не передбачено
зупинення і припинення діяльності об’єктів дозвільної системи	здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і

	матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ (п.21 ч.1 ст.23 ЗУ «Про Національну поліцію»)
проведення перевірок по фактах порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції	не передбачено
адміністративне видворення іноземців за межі України	- адміністративне видворення іноземців за межі України (ч.3 ст.24 КУпАП); - примусове повернення іноземців та осіб без громадянства (ст.26 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»); - примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (ст.30 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»)
обмеження або заборона дорожнього руху при виконанні робіт на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах (ст..26 ЗУ «Про дорожній рух»)	обмеження або заборона дорожнього руху при виконанні робіт на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах (ст..26 ЗУ «Про дорожній рух»)
Обмеження або заборона дорожнього руху під час проїзду окремих осіб, щодо яких здійснюється державна охорона (ст..26-1 ЗУ «Про дорожній рух»)	обмеження або заборона дорожнього руху під час проїзду окремих осіб, щодо яких здійснюється державна охорона (ст..26-1 ЗУ «Про дорожній рух»)
застосування заходів фізичного впливу	фізичний вплив (сила) (ст..42 ЗУ «Про Національну поліцію»)
застосування спеціальних засобів	застосування спеціальних засобів (ст.42 ЗУ «Про Національну поліцію»)
застосування вогнепальної зброї	застосування вогнепальної зброї (ст..42 ЗУ «Про Національну поліцію»)

Проведений порівняльно-правовий аналіз заходів адміністративного припинення і заходів поліцейського примусу дозволяє виділити декілька проблемних питань:

- у теоретичних напрацюваннях обґрунтовано підхід, за яким застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї віднесено до заходів адміністративного припинення спеціального призначення [5, с. 109-116; 166]. Статтею 42 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII такі заходи названі заходами поліцейського примусу. Однак правом застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї наділені і військовослужбовці Служби безпеки України, хоча підстави і порядок застосування визначений Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII (ст.26 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 №2229-XII (із змінами відповідно до ЗУ від 23 грудня 2015 року N 901-VIII)). Вказане означає спірність використання назви «заходи поліцейського примусу» у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII;

- Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII заходами поліцейського примусу названі фізичний вплив, застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї (ст..42). Разом з тим, чинне законодавство (КУпАП, Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII (із змінами відповідно ЗУ від 4 квітня 2017 року N 1993-VIII) інші законодавчі акти також передбачають застосування поліцейськими, посадовими особами органів Національної поліції заходів адміністративного припинення. Враховуючи, що заходи, які мають право застосовувати поліцейські, посадові особи органів Національної поліції є фактично заходами адміністративного припинення, хоча у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII деякі з них називаються заходами поліцейського примусу, виникає питання про необхідність формування єдиного підходу до визначення таких заходів та поєднання їх в одну групу, що дозволяє виділити їх правову природу і призначення;

- потребує оновлення концепція виділення заходів адміністративного примусу із врахуванням новітнього законодавства про Національну поліцію.

Національна поліція наділена компетенцією щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР встановлено, що адміністративний нагляд - це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них (ст.ст.1, 2) [214]. Отже, зазначеним Законом передбачено, що суб'єктом здійснення адміністративного нагляду виступають органи Національної поліції.

Серед рис адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, можна викркмити:

- надвідомчий (позавідомчий) характер діяльності, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції;

- порядок прийняття рішення про встановлення та компетенція урегульовані окремим законодавчим актом - Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР, а також Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII;

- має примусовий та профілактичний характер. Статтею 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР визначено вказаний вид адміністративного нагляду як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції. Відповідно ст.2 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР. Працівники Національної поліції під час здійснення нагляду мають можливість виявити умови, що

сприяють злочинам та іншим правопорушенням, вплинути на осіб, схильних до антигромадської поведінки, з метою недопущення ними протиправних діянь, вчасно припинити правопорушення і забезпечити реалізацію принципу невідворотності відповідальності;

- характеризується комплексним характером, оскільки у його здійсненні беруть участь не тільки органи Національної поліції, але й інші правоохоронні органи, суд;

- встановлюється за наявності підстав та відносно певних категорій осіб, що прямо передбачено чинним законодавством;

- є напрямком оперативно-службової діяльності органів Національної поліції;

- здійснюється у процедурній формі, урегульованій чинним законодавством.

Виходячи із передбаченої законодавством мети встановлення адміністративного нагляду, він являє собою превентивний захід комплексного характеру. Заходи відповідальності застосовуються у разі злісного порушення правил адміністративного нагляду, відповідно до статті 11 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Адміністративна відповідальність за порушення правил та обмежень адміністративного нагляду передбачена ст. 187 КУпАП. Адміністративна відповідальність настає за: 1) неявку за викликом органу внутрішніх справ у вказаний термін і ненадання усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; 2) неповідомлення працівників Національної поліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання або про виїзд за межі району (міста) у службових справах; 3) порушення заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; 4) порушення заборони перебування у визначених місцях району (міста); 5) нереєстрація в органі Національної поліції.

Усі дії і процедури підготовки матеріалів щодо встановлення адміністративного нагляду здійснюються уповноваженими працівниками органів внутрішніх справ або Державного департаменту України з питань виконання покарань із забезпечувальною метою, що випливає з приписів, зокрема, Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затвердженої наказом МВС України, Державним департаментом України з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203 [229]. Звернення до підзаконних актів, якими регламентовані правила встановлення адміністративного нагляду, свідчить про те, що ними передбачено послідовність підготовки документів, які складно систематизувати у певні стадії, оскільки маючи послідовний характер складно виділити ті локальні завдання, які релізуються під час здійснення окремих процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Виділяючи шляхи вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини у сфері адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, можна навести слушну пропозицію С. Скворцова, який пропонує закріпити у профільному Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР у окремій статті наступні основні принципи, відповідно до яких здійснюється нагляду, а саме: верховенство права; дотримання прав і свобод людини; законності; гуманізму; взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади, об'єднанням громадян і населенням; принцип рівності. При цьому викликає зацікавленість підхід С.Скворцова щодо розкриття змісту принципу рівності. Так, піднаглядні зобов'язані дотримуватися обмежень, а також здійснювати всі обов'язки, які передбаченні вищезазначеним Законом, незалежно від соціального та матеріального статусу, а також наявності родинних або ж інших зв'язків з особами, які перебувають на службі в правоохоронних і судових органах, могли б посприяти в полегшенні умов

адміністративного нагляду або ж достроковому його припиненні. Крім того, відповідно до принципу рівності, під час здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, піднаглядні рівні у вільному користуванні всіма правами і свободами людини та громадянина, передбаченими Конституцією й законами України, за винятком тих обмежень, які передбаченні чинним законодавством України. Працівники Національної поліції під час здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з установ виконання покарань, у своїй діяльності зобов'язані керуватися принципом рівності щодо піднаглядних. Адже піднаглядні є колишніми засудженими, які знаходяться під психологічним тиском з боку суспільства, потребують до себе такого ж ставлення, як і до кожного громадянина. Вчений вважає, що всі вищезазначені принципи повинні бути враховані під час здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. їх дотримання та реалізація в практичній діяльності забезпечать належне виконання функцій і завдань адміністративного нагляду, що стоять перед працівниками Національної поліції [310].

Із запропонованою С. Скворцовим пропозицією можна погодитись, проте її реалізація передбачає критичний аналіз норм чинного законодавства у сфері адміністративного нагляду з метою формування пропозицій, спрямованих на формування дієвих процедур, заснованих на вказаних принципах, що може бути здійснене у межах окремого наукового дослідження.

Отже, у сферах публічної безпеки та порядку здійснюється загальний і спеціальний види адміністративного нагляду, а суб’єктна складова відповідних правовідносин представлена переважно органами Національної поліції, правосуб’єктність яких визначена чинним законодавством.

3.2. Характеристика адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення та адміністративної правосуб'єктності суб'єктів його здійснення

Адміністративний нагляд у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення здійснюється за багатьма напрямками (видами), перелік яких в жодному нормативно-правовому акті не встановлений. Разом з тим, існує нагальна потреба визначення тих видів життєдіяльності населення, забезпечення безпеки яких об'єктивно потребує здійснення адміністративного нагляду. У цьому зв'язку слід вказати про лист Державної регуляторної служби України від 10.04.2017 №2368/0/20-17, в якому викладно систематизовану інформацію з актуальних питань уніфікації проведення контрольно-наглядових заходів та запровадження ризик орієнтованої системи державного нагляду (контролю) [367]. Чинне законодавство представлене значним масивом нормативно-правових актів, дія норм яких спрямована на гарантування режиму законності державного контролю та нагляду. Зокрема, до таких актів слід віднести закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [358] , «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [221], «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 № 4448-VI [259], «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР [218], «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI [227], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [226], «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III [249], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР [219], «Про архітектурну

діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV [216], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [276], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [282], «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV [281], «Про поштовий зв'язок» від 04.10.2001 № 2759-III [270] та інші. Стосовно підзаконних нормативно-правових актів, необхідно вказати про те, 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 слід 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 №306 [231], «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 №365 [232], «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 №75 [233] та інші.

Дійсно, існує об’єктивна 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 наступні 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 (п.п. 1, 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 №306). Залежно від віднесення суб’єкта господарювання до тієї чи іншої групи ризику, встановлено і періодичність здійснення контрольно-наглядових заходів: з 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 (п.п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 №306).

У сфері залізничного транспорту відповідними критеріями встановлено: кількість залізничних транспортних подій (катастроф, аварій, серйозних інцидентів, інцидентів), у тому числі 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 протяжність 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 №365).

У галузі електроенергетики та сфері теплопостачання встановлено 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 (п.п. 2, 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 №75). 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 складає 10 років (для суб’єктів з незначним ступенем прийнятного ризику). Найменша періодичність встановлена для суб’єктів з високим ступенем прийнятного ризику - не частіше ніж три рази на рік (п.7 Постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 №75).

У сфері господарської діяльності, пов'язаної з продажем (реалізацією) товарів, щодо яких встановлено державне регулювання цін, встановлено такі критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності: сукупний обсяг реалізації таких товарів (у грошовому виразі); належність суб'єкта господарювання до суб'єктів природних монополій; монопольне (домінуюче) становище суб'єкта господарювання на ринку; порушення вимог законодавства про ціни і ціноутворення; підвищення більш як на 10 відсотків 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) з 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 (п.п. 2, 3, 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 №533).

Як свідчить наведений приклад, кількість та зміст критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності відрізняються, враховуючи різницю у об’єкті господарювання. Разом з тим,

звернення до наукового доробку дозволяє вказати про те, що дослідниками пропонуються певні критерії, за якими має здійснюватись дозвільна діяльність у сфері господарювання, яка, як відомо, безпосередньо пов’язана із 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 повинні здійснюватись у сферах, які становлять загрозу національній безпеці, дозволи не повинні видаватись, а підприємницька діяльність заборонена. Дослідниця виділила сфери підприємництва, щодо яких повинна 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, боєприпасами, вибуховими речовинами, 4)пов’язані із використанням паливно-енергетичних ресурсів, 5)продовольчим забезпеченням, 6)інноваціями, 7)інформаційним забезпеченням [313, 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 [313, с. 166]. Отже, І.В. Солошкіна відзначає два ключові 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, повинен перевірити відповідність заявленого виду підприємницької діяльності встановленим вимогам, тобто здійснити певні контрольні дії. Так,

ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури передбачає, в тому числі - 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 у будівництві [252]. На перший погляд, наведений приклад стосується не скільки нагляду, але 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 № 877-V.

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 при реалізації певного права шляхом здійснення дозвільної діяльності повинно 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 поводження 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 [111, с.615-616].

Отже, вчена підкреслює правоохоронне та право забезпечувальне значення дозвільної діяльності, її публічно-владний характер, 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 ведеться мова (як відомо, існують інститути права), а положення про належність дозвільної діяльності до самостійного засобу правового регулювання не відзначено логіко-смисловим зв'язком із положенням про певний інститут. Разом з тим, вказані застереження не носять принциповий характер, а сформульовані вченою основні риси, властиві дозвільній діяльності органів публічної адміністрації, в цілому, відображають її змістовні і сутнісні особливості.

Застосовуючи підхід І.В. Солошкіної та О.В. Джафарової до виділення об'єктів 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: екологічна сфера; паливно-енергетична сфера; сфера споживання, насамперед, продуктів харчування; сфера комунікацій; сфера формування ринкового середовища у промисловості, ресурсному забезпеченні.

Наведений перелік сфер підприємництва, які потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів, не є вичерпним (остаточним), зважаючи на те, що контрольно-наглядова діяльність є елементом правового режиму законності і правопорядку, а держава у особі уповноважених органів державної виконавчої влади, інших суб'єктів адміністративного нагляду,

здійснюючи таку діяльність, створює умови безпечного середовища. Тож контрольно-наглядова діяльність має стосуватись і стану дотримання санітарно-епідеміологічних правил, правил пожежної і техногенної безпеки, дотримання правил поводження з відходами тощо.

Таким чином, адміністративний нагляд у сфері забезпечення життєдіяльності населення умовно можна поділити на два ключові напрямки:

- загальний адміністративний нагляд, здійснення якого пов’язане із створенням умов провадження підприємництва, гарантування безпечного середовища проживання населення (державний санітарно-епідеміологічний нагляд; державний нагляд (контроль) у сфері екології; нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки; нагляд (контроль) у інформаційній сфері);

- спеціальний адміністративний нагляд, який здійснюється у певних сферах життєдіяльності (охоронна діяльність; правила використання предметів і речовин з обмеженим доступом; окремі сфери підприємництва тощо).

Слід відзначити, що змінами до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 N 1726-VIII, які набули чинності 01.01.2017 року, було передбачено лібералізацію системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Зокрема, перелік основних принципів державного нагляду (контролю) було доповнено такими принципами як гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за безпідставними заявами; невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо

норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю); орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій; здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності. Зміни стосувались, в тому числі - періодичності здійснення планових заходів держаного нагляду (контролю). Так, відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена: до високого ступеня ризику - не частіше одного разу на два роки; до середнього ступеня ризику - не частіше одного разу на три роки; до незначного ступеня ризику - не частіше одного разу на п'ять років. Разом з тим, необхідне приведення у відповідність постанов Кабінету Міністрів України, якими визначено періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання, залежно від ступеня ризику, що передбачає проведення, в першу чергу, їх моніторингу.

Єдиний підхід щодо характеристики адміністративної правосуб’єктності суб’єктів адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення вимагає врахування призначення адміністративного нагляду та його ключових рис . Призначенням адміністративного нагляду у цій сфері є охорона і захист прав громадян та юридичних осіб, попередження порушень загальнообов’язкових правил, встановлених і закріплених чинним законодавством, з метою гарантування безпечного для проживання та здійснення професійної діяльності середовища.

Слід вказати, що Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [226] не передбачено різниці між середовищем, безпечним для проживання людини і середовищем, безпечним для здійснення професійної діяльності. Вказаним Законом уведене єдине поняття «середовище життєдіяльності людини» як сукупність об'єктів, явищ і факторів навколишнього середовища (природного і штучно створеного), що безпосередньо оточують людину і визначають умови її проживання, харчування, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо (ст.1). Виділене призначення адміністративного нагляду надає можливість говорити про двоєдину його мету, що поєднує превенцію і правову охорону, яку здійснюють уповноважені органи державної виконавчої влади у межах компетенції.

Вказана теза про двоєдину мету адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення ґрунтується не тільки на теоретичних припущеннях, а й на чинних нормативних приписах, якими регламентовано правовий режим здійснення певних видів нагляду. Зокрема, метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначене запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства (п.3 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 8358/1999). Щодо контролю у сфері поводження з відходами, відповідна мета випливає з норми ст..5 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР. Вказаною нормою визначено, що державна політика у сфері поводження з відходами ґрунтується на принципах пріоритетного захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку.

Відповідно ст..22 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР [219] державний нагляд за дотриманням законодавства, умов документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання, включаючи примусові заходи (державний нагляд) є складовою державного регулювання безпеки використання ядерної енергії. Відповідно мета такого державного нагляду випливає із спрямованості державного регулювання безпеки використання ядерної енергії - забезпечення безпеки людини, навколишнього природного середовища, ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання. Вказане означає, що державний нагляд у сфері використання ядерної енергії має здійснюватись у межах право забезпечувального спрямування державного регулювання, що передбачає здійснення усіх функцій адміністративного нагляду: превентивну, правоохоронну, правозахисну, інформаційну. Здійснення таких функцій забезпечено компетенцією державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки, які, відповідно до ст.25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР, мають право застосовувати не тільки заходи попередження, а й припинення порушень правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, відповідно абзацу п'ятого частини третьої статті 25 у редакції Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 16.10.2012 р. N 5460-VI, такі заходи як припинення чи зупинення експлуатації підприємств, установ, організацій, ядерних установок, об'єктів з переробки уранових руд та призначених для поводження з радіоактивними відходами, установок із джерелами іонізуючого випромінювання в разі порушення ними вимог ядерної та радіаційної безпеки або неспроможності дотримання цих вимог. До заходів попередження слід віднести, зокрема, обмеження у вказаній сфері.

Серед правових форм здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки визначено припис і розпорядження. До основних заходів вказаного виду державного нагляду віднесено застосування передбачених законодавством примусових заходів до юридичних і фізичних осіб у разі виявлення порушень ними вимог ядерної та радіаційної безпеки та/або невиконання вимог приписів, розпоряджень (пп.2,3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 [246]). За результатами інспекційної перевірки або інспекційного обстеження державними інспекторами з ядерної та радіаційної безпеки протягом п'яти робочих днів складається акт (п.23 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824).

Пріоритетність правозахисної спрямованості державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами визначена ст.3 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 № 255/95-ВР [261]. Про правоохоронну та правозахисну спрямованість діяльності органів державного ринкового нагляду слід відзначити стосовно гарантування безпечності нехарчової продукції, відповідно ст..1 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI [227], якою встановлено, що забезпечення безпечності продукції - комплекс заходів, що вживаються виробниками, розповсюджувачами, органами державного ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції, що введена в обіг на ринку України, загальній вимозі щодо безпечності нехарчової продукції.

Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI мету державного нагляду (контролю) прямо не встановлено, натомість передбачено, що з питань цивільного захисту державний нагляд (контроль) стосується визначення стану додержання та виконання вимог законодавства у певних сферах - техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від

надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами (ст.47).

У Законі України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР взагалі не вказується про нагляд, натомість зазначено про моніторинг (Розділ V) та контроль у сфері поводження з відходами (ст.37). Однією з причин такого стану правової визначеності спрямованості контролю та нагляду у сфері поводження з відходами виступає полісуб`єктність відносин у вказаній сфері, враховуючи, що до суб'єктів віднесено: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; 3) інші уповноважені органи виконавчої влади у сфері поводження з відходами (Розділ IV).

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII [260] замість мети встановлено завдання контролю. Однак Розділ VIII вказаного Закону називається «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища». Завдання нагляду і контролю полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами (ст..34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII). Суб'єктна складова контрольно-наглядових відносин представлена: а) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а також виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (державний контроль, відповідно ч.1 ст.35 зазначеного Закону); б) громадськими інспекторами з охорони довкілля, положення про які

затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (громадський контроль, відповідно ч.1 ст.36 зазначеного Закону).

Проведене дослідження особливостей закріплення у чинному законодавстві мети адміністративного нагляду у певних сферах забезпечення життєдіяльності населення свідчить про легалізацію переважно триєдиної мети такого виду нагляду – поєднання превенції, правоохоронної та правозахисної спрямованості. Поряд із цим у деяких нормативно-правових актах потребують додаткового врегулювання загальні питання щодо здійснення контролю та нагляду у певних сферах життєдіяльності населення, починаючи з визначення та закріплення цих функцій та мети здійснення відповідних заходів. Специфіка кожного підвиду адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення визначає пріоритетність або паритет вказаних напрямків у закріпленні мети нагляду. Такі особливості визначені характером впливу на стан безпеки середовища життєдіяльності людини певних факторів – біологічних, хімічних, фізичних, соціальних, природних. При цьому міра і ступінь шкідливості такого впливу безпосередньо впливають на мету певного підвиду адміністративного нагляду та встановлення, у подальшому, заходів і засобів гарантування безпечного середовища. Разом з тим, слід наголосити на необхідність формування дієвих гарантій запобігання порушень вимог чинного законодавства у тих сферах життєдіяльності населення, які піддані адміністративному нагляду, що дозволить не допустити правопорушень та створити необхідні умови забезпечення правопорядку.

Сутність категорії «правовий порядок» розкривається як стан відносно усталеної правової упорядкованості (урегульованості і погодженості), захищеності і безпеки правової системи суспільства, який складається в умовах реалізації принципу верховенства права та авторитету закону (законності), тобто це атмосфера (устрій) нормального, сприятливого, правового життя суспільства, що встановлюється в результаті здійснення приписів правових

норм (використання дозволів (прав), виконання обов'язків, додержання заборон) усіма суб'єктами права [309, с. 499]. Виділено наступні ознаки національного правового порядку: 1) наявність соціального підґрунтя - виступає системою забезпечення цілісності і життєдіяльності громадянського суспільства, виражається як його правова упорядкованість, захищеність, безпека; 2) закладається в правових нормах у процесі нормотворчості (є формально визначеним); 3) формується в умовах реалізації принципу верховенства права й авторитету закону (законності); 4) підтримується у «діючому» стані завдяки реальному втіленню правових норм і принципів в суспільно-правову практику через налагоджений механізм правового регулювання в межах всієї території держави; 5) функціонує зазвичай через систему правових відносин, правомірної та іншої юридично значущої поведінки членів суспільства, будь-яких видів правової активності; 6) потребує ефективної діяльності органів та інститутів громадянського суспільства і держави в усіх правових і організаційно-правових формах; 7) створює сприятливі (надійні) умови для використання суб'єктивних прав та виконання всіма суб'єктами юридичних обов'язків; 8) розраховує на сувору громадянську дисципліну; 9) підтримує динамічно-урівноважувальний стан усієї правової системи суспільства, рівновагу між інтересами громадянського суспільства і держави, особи і суспільства; 10) спирається на суспільні гарантії, зокрема на підтримку інститутів громадянського суспільства (політичних організацій, громадських об'єднань, преси, релігії), забезпечується усіма засобами держави, аж до примусу. Підкреслено, що саме держава має нести відповідальність за реальний стан правового порядку в своїх територіальних межах [309, с. 499-500].

Отже, вказуючи про правопорядок, який має гарантуватись, в тому числі, і шляхом реалізації превентивної функції адміністративного нагляду у певних сферах життєдіяльності населення, наголошено на ефективності, в першу чергу, правового режиму діяльності суб’єктів адміністративного нагляду, яким

охоплено конкретні заходи і засоби превентивного впливу. Поряд із цим слід підкреслити необхідність врахування, поряд із превентивною, правоохоронну і правозахисну спрямованість адміністративного нагляду, а також здійснення інформаційної функції, що проявляється, зокрема, через отримання суб'єктом, що здійснює адміністративний нагляд, інформації про реальний стан дотримання і виконання чинного законодавства.

Наприклад, відповідно п.3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 до основних заходів державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки віднесено проведення аналізу інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки об'єктів державного нагляду.

Слід враховувати, що об'єктом адміністративного нагляду виступають не відносини взагалі, а правовідносини, які урегульовані нормами права, що встановлюють певні вимоги, правила, стандарти життєдіяльності населення.

Так, об'єктом державного санітарно-епідеміологічного нагляду виступають правовідносини, урегульовані санітарним законодавством (п.3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22.06.1999 № 8358/1999).

Об'єктом державного нагляду за поводженням з радіоактивними відходами є відповідні правовідносини, що прямо визначені Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 № 255/95-ВР.

Об'єктами державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки є ядерні установки, об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, об'єкти з переробки уранових руд, ядерні матеріали, радіоактивні відходи, інші джерела іонізуючого випромінювання та діяльність у сфері використання ядерної енергії підприємств, установ, організацій, посадових осіб та персоналу, фізичних осіб - підприємців, які провадять чи

заявили про намір провадити таку діяльність п.п.4 п.2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 [246].

У сфері цивільного захисту об’єктом є відносини, які пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (ст.1 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI).

У екологічній сфері об’єкт державного нагляду (контролю) виділений, спираючись на визначене у ст.34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII завдання, а саме – відносини, що виникають в діяльності уповноважених суб’єктів державного та громадського контролю, пов’язані із забезпеченням дотримання нормативних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. Зазначене завдання реалізується шляхом здійснення заходів щодо забезпечення екологічної безпеки (Розділ XI), а власне екологічна безпека визначена як такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (ч.1 ст.50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII). У зазначеному Законі встановлено також правовий режим природних територій та об’єктів, що підлягають особливій охороні (Розділ XII): природно-заповідний фонд, курортні і лікувально-оздоровчі зони, рекреаційні зони, види тваринного і рослинного світу. Слід вказати про регламентацію зони надзвичайної екологічної ситуації (Розділ XIII).

Отже, у екологічній сфері, виходячи з приписів Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XI, можна виділити декілька підвидів нагляду (контролю):

- щодо дотримання нормативних вимог з охорони навколишнього природного середовища;

- спрямований на забезпечення екологічної безпеки;

- щодо дотримання правового режиму природних територій та об'єктів, які підлягають особливій охороні;

- у зонах надзвичайної екологічної ситуації.

Однак, таке виділення має умовний характер, хоча і дозволяє вказувати про особливості адміністративної правосуб'єктності суб'єктів їх здійснення. Крім того, доречно підкреслити, що у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XI встановлено компетенцію суб'єктів, зокрема – центрального органу виконавчої влади, щодо реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища. Тобто законодавець не розмежовує контроль від нагляду, що свідчить про доречність виділення перелічених вище підвидів екологічного нагляду (контролю) у межах предмету дослідження, присвяченому проблематиці адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Питання урегулювання компетенції щодо здійснення нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення пов'язане із проблемою формування системи суб'єктів здійснення нагляду.

У цьому контексті доцільно звернутись до напрацювань Ю.О. Тихомирова, який виділяв елементи організації системи управління: 1) дотримання обґрунтованості створення певного елементу системи управління в цілому чи окремої ланки системи, що виключає дублювання чи низьку ефективність функціонування системи чи її окремої ланки; 2) встановлення повноважень органу з урахуванням об'єктивних умов керованості (обсяг підвідомчого господарства, нормативи надання послуг тощо); 3) встановлення

оптимальної структури і штатів органів управління, що передбачає дотримання наступних вимог: відтворення цілей і функцій та обумовленого ними змісту діяльності органу, структурної ланки чи окремого службовця; 4) уведення регламентів організаційної діяльності, спрямованих на організацію та упорядкування різних форм організаційно-масової, інструктивної та методичної роботи; 5) раціональна організація діловодства, що має забезпечити обґрунтоване формування масиву документів, процедуру роботи з ними; 6) забезпечення високого рівня кваліфікації кадрів; 7) широке застосування технічних засобів в управлінській діяльності [331, с. 44-45]

Зрозуміло, що наведені теоретичні положення стосуються переважно загальних питань формування ефективної системи управління у певній сфері, проте їх застосування дозволяє виділити першочергову проблему, яка потребує вирішення – встановлення обґрунтованості наявності певного суб’єкта адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення.

Подальший науковий аналіз адміністративної правосуб’єктності суб’єктів адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади здійснено на прикладі нагляду у екологічній сфері, враховуючи його найбільш розгалужений за предметом характер і найбільший вплив на стан забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Так, екологічна сфера охоплює: навколишнє природне середовище; екологічна, біологічна, генетична, радіаційна безпеки; поводження з відходами; ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційний захист; раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів; відтворення та охорона земель; збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття; формування, збереження і використання екологічної мережі; організація, охорона та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару; регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату.

Слід виділити суб’єктів нагляду (контролю), спрямованого на забезпечення екологічної безпеки. Адміністративна правосуб’єктність таких

суб'єктів визначена не тільки Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII, а й іншими законодавчими актами, що регулюють відносини національної безпеки. Вказані особливості правового регулювання адміністративної правосуб'єктності суб'єктів нагляду (контролю) у сфері екології прямо випливає із приписів Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV [257], яким визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Зокрема, відповідно ст..6 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV до пріоритетів національних інтересів віднесено, в тому числі - забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів. Слід вказати і про ст.7 зазначеного Закону, в якій виділено загрози національним інтересам і національній безпеці України, серед яких вказано екологічну сферу.

Реалізація функції забезпечення екологічної безпеки за наявності підстав, передбачених чинних законодавством, безпосередньо пов'язана із питаннями цивільного захисту, що здійснюється у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. У зв'язку з цим виникає необхідність виділення суб'єктів державного контролю (нагляду) з питань цивільного захисту, на які покладено повноваження щодо здійснення постійного моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій.

Відповідно Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI, до суб'єктів державного контролю (нагляду) з питань цивільного захисту віднесено, зокрема Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Вказана Служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра

внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності (п.1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052) [240]. До її завдань віднесено, в тому числі - здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб (п.п.2 п.3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052).

Компетенція Державної служби України з надзвичайних ситуацій поширена на питання організації та здійснення нагляду (контролю) відносно :

- додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання.;

- діяльності аварійно-рятувальних служб, стану їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації;

- дотримання періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту.

Зазначена Служба наділена правом вжиття інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; вжиття заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; складання актів перевірок, видання приписів, постанов, розпоряджень щодо порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту,

пожежної та техногенної безпеки, звернень до адміністративного суду в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій наділена компетенцією щодо здійснення перевірок: стану готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, засобів цивільного захисту, а також обладнання, призначеного для забезпечення безпеки суб'єктів господарювання; дотримання правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом та порядку їх перевезення транспортними засобами; планування та готовності до здійснення заходів з організації евакуації населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; підготовки населення до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій; (п.п.39, 42, 48, 56 п.4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у екологічній сфері, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів є Міністерство екології та природних ресурсів України [268; 241]. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний нагляд (контроль) дотримання ліцензійних умов поводження з небезпечними відходами, виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, а також ліцензування операцій у зазначеній сфері, під час видачі, анулювання, переоформлення документів дозвільного характеру на: транскордонне перевезення небезпечних відходів; ввезення на митну територію України незареєстрованних пестицидів та агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насіннєвого (посадкового) матеріалу; здійснення державної реєстрації пестицидів та агрохімікатів; затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього

природного середовища тощо. Зазначене Міністерство, як і інші центральні органи державної виконавчої влади, наділені компетенцією щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснювати заходи щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; забезпечувати в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, а також технічного захисту інформації, контролю за її збереженням [241].

Дослідження компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України доводить, що контроль (нагляд) здійснюється як у зовнішньо організаційній його діяльності, тобто діяльності, яка пов'язана із реалізацією передбачених законодавством функцій, так і у внутрішньо організаційній діяльності, що стосується забезпечення його функціонування.

Серед суб'єктів державного нагляду (контролю) у екологічній сфері виділено Державну екологічну інспекцію України [265; 238]. Компетенція Державної екологічної інспекції України у сфері державного нагляду (контролю) випливає з ст. 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і стосується:

- наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;

- сфери хімічних джерел струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію;

- охорони, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;

- природно-заповідного фонду;

- збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження і використання екологічної мережі;

- ведення мисливського господарства та здійснення полювання;

- дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;

- охорони, раціонального використання та відтворення тваринного світу;

- використання, охорони і відтворення рослинного світу;

- охорони, утримання і використання зелених насаджень;

- охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

- охорони атмосферного повітря;

- використання та охорони земель;

- поводження з відходами;

- екологічної та радіаційної безпеки.

Однак, по усіх перелічених сферах реалізації компетенції Державною екологічною інспекцією України не затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, а також уніфіковану форму акта, що складається за результатами проведення планових заходів державного нагляду (контролю). [367]. Тільки у сфері поводження з відходами розроблено уніфіковану форму акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та поводження з небезпечними відходами, який затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.03.2017 р. №127-н (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 квітня 2017 р. за N 480/30348) [248].

До суб’єктів загального адміністративного нагляду (контролю) у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення слід віднести місцеві державні

адміністрації, які, згідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [254], в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють державний контроль на відповідних територіях у сферах, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення, зокрема – екологічній, культурній, охорони праці, цивільної оборони тощо (ст.16). Безпосередньо в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля місцеві державні адміністрації здійснюють функцію контролю у межах реалізації повноважень, визначених ст.21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV щодо: розробки та забезпечення виконання програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; розпорядження землями державної власності відповідно до закону; виконання регіональних екологічних програм; організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; визначення стану довкілля; внесення пропозицій в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; погодження документації із землеустрою.

Узагальнюючи норми чинного законодавства, яке регулює відносини щодо адміністративного нагляду (контролю) у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, можна виділити наявність безпосереднього зв'язку між спрямованістю певної функції держави і правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації. Так, у екологічній сфері наявність такого напрямку як забезпечення екологічної безпеки визначає правосуб'єктність спеціальних суб'єктів контролю та нагляду - Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Необхідно зазначити і про наявність відповідної компетенції у суб’єктів, які реалізують функцію охорони навколишнього природного середовища (зокрема – Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України). Крім того, слід вказати і про суб’єктів, які реалізують функції, пов’язані із забезпеченням екологічної безпеки, у зв’язку з чим відповідна компетенція не є основною (зокрема – місцеві державні адміністрації).

Наступним видом адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення виділено державний санітарно-епідеміологічний нагляд, суб’єктом якого чинне законодавство визначає Державну санітарно-епідеміологічну службу України (Держсанепідслужба України). Чинним законодавством встановлено превентивну та правоохоронну спрямованість державного санітарно-епідеміологічного нагляду, що випливає з п.3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22.06.1999 № 8358/1999 [235], якою визначено мету державного санітарно-епідеміологічного нагляду - запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства.

Специфіка правового статусу Державної санітарно-епідеміологічної служби України полягає у тому, що вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України - Міністра охорони здоров'я України. У зв’язку з цим ця Служба віднесена до системи органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я, а її призначення полягає у забезпеченні реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (п.1 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011) [266].

До компетенції Державної санітарно-епідеміологічної служби України належить:

- здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду та контролю за дотриманням вимог санітарного законодавства;

- здійснення нагляду за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

- контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України;

- контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

- державний санітарно-епідеміологічний нагляд за застосуванням дезінфекційних засобів і проведенням дезінфекційних заходів;

- епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю тощо (п.п.4,6,9,10,14,17 п.4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011).

Формами документів при здійсненні державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначені акт, протокол про порушення санітарного законодавства, припис, постанова, висновок. Зазначені форми затверджуються головним державним санітарним лікарем України (п.20 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 8358/1999 [235]).

Слід вказати і на ту обставину, що Державна санітарно-епідеміологічна служба України уповноважена видавати дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру, передбачені законодавством; дозволи на проведення робіт з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючих випромінювань (п.п.11,28 п.4 Положення про

Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011), що передбачає проведення контрольних дій з метою встановлення відповідності діяльності, яка потребує видачі дозвільних документів, встановленим законодавством вимогам.

Державна санітарно-епідеміологічна служба України наділена компетенцією щодо застосування передбачених законодавством заходів для припинення порушення санітарного законодавства. Також до її компетенції належить видання обов'язкових для виконання постанов, наказів, розпоряджень, висновків, приписів з питань усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, організовує і контролює їх виконання. Важливою є превентивна функція Державної санітарно-епідеміологічної служби України, здійснення якої ґрунтується на компетенції щодо аналізу причин і умов погіршення санітарної та епідемічної ситуації, підготовку пропозицій щодо санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів і контролю за їх проведенням; моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення; проведення державного соціально-гігієнічного моніторингу, моніторингу атмосферного повітря, поверхневих вод суші й питної води, морських вод, мінеральних і термальних вод, лікувальних грязей, озокериту, ропи лиманів і озер, ґрунтів, фізичних факторів у місцях відпочинку населення, у тому числі на природних територіях курортів, та моніторинг забруднення вод у районах водозаборів, які перебувають у зоні впливу аварії, стихійного лиха, катастрофи (п.п.5,7,9,12,31 п.4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011). Превентивна діяльність Державної санітарно-епідеміологічної служби України стосується реалізації компетенції щодо погодження санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів, що розробляються органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, контролю їх здійснення (п.п.15 п.4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011). Слід також виділити компетенцію щодо здійснення атестації лабораторій, робочих місць, виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обороту неякісної та небезпечної продукції (п.п.23-25 п.4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011), що передбачає встановлення стану відповідності предмету, підданого атестації, встановленим вимогам.

Предмет контрольно-наглядової діяльності Міністерства охорони здоров’я України стосується стану додержання законодавства про охорону здоров'я [269; 242].

Призначенням Державної санітарно-епідеміологічної служби України, відповідно до п.1 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011, є реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, відповідно. Таке призначення функціонування Служби визначає взаємозв’язок контролю і нагляду в її діяльності, що здійснюються безпосередньо та опосередковано (під час дозвільної діяльності, яка стосується не тільки видачі дозволів, але й проведення атестації). Наявність опосередкованого підвиду контролю і нагляду визначає необхідність виокремлення відповідних контрольно-наглядових процедур у межах процедур здійснення дозвільної діяльності як їх невід’ємної частини.

Наступним видом адміністративного нагляду, що здійснюється у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення це нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки, що здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI, статтею 64 якого встановлено суб’єкта - центральний орган виконавчої влади, який здійснює нагляд

(контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, і його територіальні органи. До його складу входять органи державного нагляду у сфері пожежного нагляду, органи державного нагляду у сфері цивільного захисту і техногенної безпеки, підрозділи забезпечення та інші структурні підрозділи (ч.3 ст.64 Кодексу цивільного захисту України). Центральним органом виконавчої влади, який здійснює нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки чинне законодавство визначає Державну службу України з надзвичайних ситуацій [109; 240].

Виділений вид адміністративного нагляду пов'язаний із здійсненням діяльності уповноваженими суб’єктами в умовах високого темпу зростання інформаційних потоків, рівня складності та непередбачуваності ситуації, що стосується техногенного середовища, коли потрібно у стислий строк ефективно забезпечити безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища. Разом з тим, відповідна наглядова діяльність не повинна перешкоджати підприємницькій діяльності, створювати додаткові перешкоди, а тому процедури нагляду є мінімально необхідниими для забезпечення протипожежної безпеки.

Серед способів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки виділено планові та позапланові перевірки, в результаті яких складаються акти перевірки, виносяться приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки у разі виявлення таких порушень (ст..ст.66, 67 Кодексу цивільного захисту України). Державна служба України з надзвичайних ситуацій наділена повноваженнями юрисдикційного характеру, а саме – має право на складення протоколів про адміністративні правопорушення на осіб(фізичних та юридичних), винних у порушенні законів та інших нормативно-правових актів у сфері пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту; розгляд відповідно до закону справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з порушенням установлених законодавством

вимог пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, і накладення адміністративних стягнень (п.п.16,19 ч.1 ст.67 Кодексу цивільного захисту України). Також Державна служба України з надзвичайних ситуацій має право звертатись до адміністративного суду з питань застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей (п.п.12 ч.1 ст.67 Кодексу цивільного захисту України).

Державна служба України з надзвичайних ситуацій також наділена повноваженнями превентивного характеру, оскільки має право проводити перевірки за повідомленнями та заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушенням правил пожежної безпеки; проводити технічне розслідування обставин і причин виникнення надзвичайних ситуацій, загибелі і травмування людей, знищення і пошкодження майна (п.п.8,20 ч.1 ст.67 Кодексу цивільного захисту України).

Отже, до особливостей адміністративного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки належить, насамперед, його активний характер, на відміну від інших підвидів адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, що визначено особливими умовами його здійснення та небезпечними для життя людей, майна і навколишнього природного середовища наслідками у разі недотримання правил, які є предметом його здійснення. Саме чинне законодавство не розрізняє контроль від нагляду у вказаній сфері, тим самим забезпечуючи невід’ємний їх взаємозв’язок, що

проявляється у особливостях процедур здійснення, форма яких характерна для контролю, а саме – перевірки планові та позапланові, а також юридичних наслідках здійснення відповідних контрольно-наглядових дій – не тільки прийняття актів, а й здійснення повноважень адміністративного юрисдикційного характеру у процесуальній формі провадження у справах про адміністративні правопорушення. До повноважень адміністративного юрисдикційного характеру слід віднести і право на звернення до адміністративного суду.

Аналізуючи проблему адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення, не можна оминути проблему фрагментарності встановлення у чинному законодавстві кола таких суб'єктів і наділення їх відповідними повноваженнями щодо здійснення нагляду. Насамперед, слід звернути увагу на ту обставину, що у чинному законодавстві фактично відсутнє виділення компетенції щодо здійснення нагляду та її розмежування із компетенцією щодо здійснення контролю. Можливо такий стан справ із правовою визначеністю контрольно-наглядових повноважень обумовлений рухомою межею між відповідними функціями, проте переважно превентивний характер нагляду обумовлює необхідність додаткового урегулювання відповідних повноважень суб'єктів його здійснення, що створить належні умови запобігання порушенням у різних сферах життєдіяльності населення.

Аналізуючи проблему правового регулювання відносин у сфері адміністративного нагляду щодо забезпечення життєдіяльності населення, не можна оминути проблему фрагментарності встановлення у чинному законодавстві кола суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності та наділення їх відповідними повноваженнями щодо здійснення нагляду. Насамперед, слід звернути увагу на ту обставину, що у чинному законодавстві фактично відсутнє виділення компетенції щодо здійснення нагляду та її розмежування із компетенцією щодо здійснення контролю. Можливо такий

стан справ із правовою визначеністю контрольно-наглядових повноважень обумовлений рухомою межею між відповідними функціями, проте переважно превентивний характер нагляду обумовлює необхідність додаткового урегулювання відповідних повноважень суб'єктів його здійснення, що створить належні умови запобігання порушенням у різних сферах життєдіяльності населення.

Разом з тим, слід зазначити про те, що кількість органів виконавчої влади у 2006 році і у 2017 році, наділених компетенцією щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері господарювання, суттєво скорочена. Так, у 2017 році чинним законодавством наділено відповідною компетенцією 17 органів виконавчої влади. За даними Українського незалежного центру політичних досліджень станом на 2006 рік таких органів було понад 70, а кількості перевірок – у 10-20 разів більше, ніж у країнах Євросоюзу. При цьому щороку під перевірки підпадали 95% підприємств, із яких 60% – це суб'єкти середнього і малого бізнесу. Впродовж 8 місяців 2006 р. кожне підприємство витрачало 9 робочих днів лише на перевірки, а середня кількість перевірок становила чотири. Тільки в Україні один орган державного контролю міг перевіряти підприємця 7–10 разів на рік шляхом здійснення, здебільшого, позапланових перевірок. У країнах Євросоюзу у той же 2006 рік перевіряли 5% суб'єктів середнього і малого бізнесу щороку. Лідерами у проведенні перевірок залишались податкова адміністрація (близько 60% перевірок), органи пожежного нагляду (понад 40%), Пенсійного фонду (30–35%), санітарно-епідеміологічної служби (до 30%). Відтак на кожному підприємстві впродовж року відбувались 9–10 перевірок. Тривалість перевірок у середньому становила 3 тижні на одне підприємство, середня сума штрафів, накладених на підприємство, сягала 2 тисяч гривень. 90% перевірок закінчувались різноманітними санкціями [196; 190, с. 86].

Тобто спостерігається стійка тенденція до зниження кількості органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати контрольно-наглядові заходи у

сфері господарювання. Разом з тим, не можна однозначно надати оцінку такій тенденції, оскільки виникає необхідність формування критеріїв, за допомогою яких можна було би сформувати однозначні висновки.

Вирішенню питання про оптимізацію контрольно-наглядової діяльності сприятиме звернення до світового досвіду.

Розкриваючи світовий досвід адміністративно-наглядової діяльності, слід вказати, що в умовах активізації євроінтеграційних процесів за участі України виникає необхідність виділення тих стратегічно важливих питань, вирішення яких залежить від ефективної державно-владної діяльності, в тому числі – адміністративно-наглядової. Вказане стосується, насамперед, безпеки України і безпеки ЄС. За результатами опитування українських експертів відзначено позитивну динаміку в процесах інтеграції України до Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС: 46,9% вважають її задовільною і достатньою; 18,8% - такою, що відповідає актуальним можливостям України і ЄС. Найкращим внеском до європейської безпеки є стримування українською армією російської агресії на Сході. Натомість, найбільш успішними сферами безпекової співпраці України з ЄС експерти назвали енергетичну безпеку (53,1%), реформування сектору безпеки України (40,6%), протидію нелегальній міграції (31,3%) і стратегічні комунікації (28,1%) [77, с. 6]. До наступного 5-го Саміту Східного партнерства ЄС, який відбудеться у листопаді 2017 року, Україна планує підійти з конкретними пропозиціями, серед яких позначено такі: з енергетичної безпеки - продовження інтеграції України до енергетичного ринку ЄС; у сфері внутрішньої безпеки і правосуддя - забезпечення безперебійного функціонування безвізового режиму з ЄС; з питань інфраструктури і транспорту - поглиблення взаємозв’язків та інтеграція транспортної й енергетичної інфраструктури з акцентом на реалізацію проекту транспортного коридору Балтика-Чорномор’я-Каспій (3Sea100Roads); у торгово-економічному плані - продовження в рамках ЗВТ економічної інтеграції до ринку ЄС та розвиток економічної співпраці з усіма країнами Східного

партнерства %) [77, с. 7]. Першочерговими напрямками подальшого розвитку зовнішньополітичної і безпекової співпраці України з ЄС українські експерти визначили енергетичну безпеку (17,5%) та інформаційну безпеку (16,2%). Другу групу пріоритетних сфер склали: військова взаємодія і участь в операціях ЄС (12,5%); протидія нелегальній міграції (10%); кібер-безпека (8,7%); протидія гібридній агресії (7,5%) [77, с. 8].

Вказане фактично означає необхідність вирішення проблеми забезпечення ефективності адміністративно-наглядової діяльності, враховуючи її правоохоронне спрямування, у наступних сферах: енергетичній, міграційній, інфраструктури, інформаційній, зовнішньоекономічній.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Проведена характеристика структурно-функціонального забезпечення адміністративного нагляду у окремих сферах суспільної діяльності дозволила обґрунтувати наступні висновки.

Виділено загальний і спеціальний види адміністративного нагляду. Національною поліцією загальний адміністративний нагляд здійснюється у організаційних та правових формах.

Встановлено ознаки нормативно-правового акту, що приймається органами Національної поліції, похідні від загальних ознак нормативно-правового акту: офіційний характер; на його підставі встановлюються, змінюються, припиняються (скасовуються) правові норми; встановлюють загальні правила поведінки; регулюють однотипні суспільні відносини; розраховані на неодноразове використання; спрямовані на урегулювання відносин щодо надання поліцейських послуг. Доведено необхідність

юридичного закріплення процедур розробки і прийняття нормативних актів Національною поліцією та встановлено необхідність уніфікацію процедур їх розробки і прийняття.

Індивідуальні акти як правові форми загального адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією, мають правозастосовний характер і стосуються конкретних осіб та їхньої участі у відносинах щодо здійснення (застосування) загального адміністративного нагляду.

Запропоновано виділяти методи поліцейської адміністративної діяльності, які охоплюють: заходи переконання і поліцейські заходи. Останні поділено на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу.

Спираючись на наукові положення, обґрунтовані О.В. Джафаровою, І.В. Солошкіною, виділено сфери підприємництва, які є об’єктом адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення і потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів та наділення суб’єктів їх здійснення відповідною компетенцією.

Аналіз адміністративної правосуб’єктності суб’єктів адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади здійснено на прикладі нагляду у екологічній сфері, враховуючи його найбільш розгалужений за предметом характер і найбільший вплив на стан забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Доведено наявність безпосереднього зв’язку між спрямованістю певної функції держави і правосуб’єктністю суб’єктів її реалізації.

Так, спрямованість на забезпечення екологічної безпеки визначає правосуб’єктність спеціальних суб’єктів контролю та нагляду - Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Підкреслено наявність відповідної компетенції у суб’єктів, які реалізують функцію охорони навколишнього природного середовища (зокрема – Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України). Зазначено і про суб’єктів, які реалізують функції, пов’язані із забезпеченням екологічної

безпеки, у зв'язку з чим відповідна компетенція не є основною (зокрема – місцеві державні адміністрації).

Виділено взаємозв'язок контролю і нагляду в діяльності Державної санітарно-епідеміологічної служби України, що обумовлено її призначенням - реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Таке цільове призначення державного санітарно-епідеміологічного нагляду забезпечується шляхом здійснення безпосередньої і опосередкованої контрольно-наглядової діяльності. Опосередкована контрольно-наглядова діяльність здійснюється під час видачі дозволів, проведення атестації. Наявність опосередкованого підвиду контролю і нагляду визначає необхідність виокремлення відповідних контрольно-наглядових процедур у межах процедур здійснення дозвільної діяльності як їх невід'ємної частини.

До особливостей адміністративного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки належить, насамперед, його активний характер, на відміну від інших підвидів адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, що визначено особливими умовами його здійснення та небезпечними для життя людей, майна і навколишнього природного середовища наслідками у разі недотримання правил, які є предметом нагляду.

Звернення до світового досвіду здійснення адміністративно-наглядової діяльності у окремих сферах забезпечення безпеки життєдіяльності населення свідчить, що ефективна контрольно-наглядова діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування виступає гарантією дотримання прав і свобод, забезпечення безпечного середовища проживання. Відсутній єдиний підхід щодо організаційної побудови та обсягів компетенції органів, уповноважених щодо здійснення такої діяльності.

Зарубіжний досвід здійснення контролю і нагляду у певних сферах суспільної діяльності свідчить про наступне: контрольно-наглядова діяльність уповноважених суб'єктів має активний характер, що є гарантією дотримання

прав і свобод, забезпечення безпечного середовища проживання; контрольно-наглядова діяльність здійснюється як безпосередньо, так і опосередковано під час видачі різних дозволів і передбачає сувору нормативну регламентацію ; місцеві органи влади, органи місцевого самоврядування наділені компетенцію щодо контролю та нагляду за діяльністю кампаній на території, що знаходяться під їх юрисдикцією; враховуючи правоохоронне спрямування адміністративно-наглядової діяльності, з одного боку, та, з іншого – необхідність гарантування безпекового напрямку євро інтеграційних процесів в Україні, потребують нагального вирішення проблеми забезпечення ефективності адміністративно-наглядової діяльності у наступних сферах: енергетичній, міграційній, інфраструктури, інформаційній, зовнішньоекономічній.

Розділ 4
Науково-практична основа структурної побудови процедури адміністративного нагляду органів виконавчої влади

4.1. Роль юридичного конфлікту як детермінанти застосування органами виконавчої влади окремих видів адміністративного нагляду

Необхідність встановлення детермінант здійснення окремих видів адміністративного нагляду, зокрема у сферах публічної безпеки та порядку, протидії корупції та врахування особливостей здійснення окремих процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади обумовлює доречність застосування наукового потенціалу юридичної конфліктології, що набуває особливого значення у контексті розгляду процедурної форми адміністративного нагляду. Доцільність звернення до проблеми юридичного конфлікту у відносинах щодо здійснення органами державної виконавчої влади адміністративного нагляду випливає з призначення нагляду, що полягає у встановленні міри і ступеню дотримання суб'єктом, діяльність якого піддана нагляду, встановленим чинним законодавством правовим вимогам. Сутність юридичного конфлікту випливає з його ознак, які фіксуються у чинному законодавстві у вигляді особливих юридичних станів, конфліктних ситуацій, заборон, в тому числі – щодо порушень встановлених правових вимог. Вказане означає, що наявність правових вимог та обов'язку їх дотримання є конфілктогенним чинником, який впливає на правовідносини, в тому числі – і адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади.

О.В. Кузьменко пропонує авторський підхід до виділення груп адміністративних проваджень, в основу якого покладено наявність (відсутність)

конфлікту, що має юридичне значення. Вчена виділяє конфліктні і неконфліктні провадження, а до предмета останніх віднесено ті, під час здійснення яких не обов'язкове здійснення правової оцінки поведінки особи у відповідних правовідносинах. Конфліктні провадження – ті, в основі яких лежить адміністративно-правовий конфлікт, у зв'язку з чим правова оцінка поведінки особи у правовідносинах [158, с. 208–214].

За таким підходом провадження щодо здійснення адміністративного нагляду доцільно віднести до конфліктних, оскільки їх здійснення передбачає надання правової оцінки в результаті проведення перевірок чи проведення інших заходів (наприклад, моніторингу).

Звернення до наукових здобутків вчених з адміністративного права і процесу дозволяє виділити роботу А.К. Гасанової, присвячену проблемі адміністративно-правових засад вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади [76], останнім часом була підготовлена робота К.О. Тимошенко, присвячена питанням сутності і змісту публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів [327], адміністративно-правовий спір складав предмет дослідження Л.В. Бринцевої [58], Г.Й. Ткач [334], Ю.С. Педько [195], В.А. Сьоміна [319] та інші. Серед робіт, підготовлених російськими вченими у напрямку визначення сутності юридичного конфлікту, можна назвати дослідження загальнотеоретичного напрямку, виконані П.О. Астаховим [31] Н.В. Семеновою [300], А.С. Шапієвим [361] та інші. Серед досліджень з адміністративного права, підготовлених російськими вченими, в яких аналізувалась проблема сутності конфлікту, можна назвати дослідження М. Р. Мергелідзе, який пропонував сприймати конфлікт суто передумовою спору та вказував про те, що адміністративно-правовий спір не є різновидом соціального конфлікту [177, с. 30-31].

Опрацювання здобутків перелічених та інших вчених дозволяють вказати про перспективність напрямку наукового пошуку, присвяченого проблемі

юридичного конфлікту в адміністративному праві. Вказане стосується не тільки активізації наукового доробку у зв'язку із набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства України, де уведено на законодавчому рівні категорію «публічно-правовий спір», але, насамперед, з позицій сприйняття юридичного конфлікту як джерела, передумови виникнення певних правовідносин, а також з позицій вдосконалення захисту прав і свобод громадян при виникненні конфліктів та їх розв'язанні. Вказане набуває особливого значення у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення адміністративного нагляду, а також застосування повноважень юрисдикційного характеру при вирішенні юридичних конфліктів у спосіб, визначений законодавством.

Саме таке сприйняття юридичного конфлікту можна розглядати в контексті забезпечення прав людини, балансу між принципом «дозволено все, що не заборонено законом», на якому ґрунтується поведінка фізичних і юридичних осіб, та принципу, за яким «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст.6 Конституції України). За таким підходом юридичний конфлікт в діяльності органів виконавчої влади розглядається як усвідомлений результат людської діяльності, модель вирішення якого закріплена на законодавчому рівні. При цьому логічно виникає питання про те, яка ситуація має назву конфліктної і коли така ситуація набуває ознак юридичного конфлікту.

Теоретиками права вказано, що більшість конфліктів виникає поза юридичної діяльності і стосується соціальних, національних, економічних, особистих та інших інтересів. Однак у разі виникнення зв'язку такого конфлікту із правовідносинами, що передбачає його трансформацію у певний юридичний факт, його доречно розглядати як юридичний конфлікт. У діяльності органів виконавчої влади конфлікт набуває ознак юридичного тільки

у разі його зв’язку із правовідносинами, в яких однією із сторін є такий орган (його посадова особа).

Вчені формулюють таке визначення юридичного конфлікту. Ним є конфлікт, який важко долається, викликаний несумісністю поглядів, інтересів, цілей та потреб суб’єктів та учасників юридичної діяльності, у якому спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін, де суб’єкти, мотивація їхньої поведінки, об’єкт конфлікту мають правові ознаки, а сам конфлікт має правові наслідки [20, с.207].

До особливостей юридичного конфлікту віднесено: а) пов’язаність конфлікту правовими відносинами, наявність правових ознак суб’єкта чи об’єкта конфлікту; б) можливість вирішення правовими засобами; в) галузева визначеність конфлікту; г) наявність юридичних наслідків; д) можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; е) вирішення конфлікту у межах спеціальної юридичної процедури [61, с. 415].

Під предметом конфлікту розуміється об’єктивно існуюча чи уявна проблема юридичного характеру, яка пов’язана з визначенням прав та обов’язків сторін і має вирішуватись за допомогою юридичних засобів. Об’єкти юридичних конфліктів – це матеріальні (власність, територія тощо) і нематеріальні (честь, гідність, здоров’я) елементи реального світу, які знаходяться по різні боки інтересів різних суб’єктів права, якщо врегулювання суперечок з цього приводу здійснюється за допомогою правових засобів [61, с.208].

Презентована точка зору вчених цікава, але не беззаперечна, оскільки оперує певними оціночними категоріями, які, до того ж є базовими для наведених визначень. Вказане стосується використання категорій «об’єктивний», «уявний».

А.К. Гасанова розмежовує правовий конфлікт в діяльності органів виконавчої влади і публічно-правовий спір, обмежуючи останній його визнанням як предмету судової адміністративної юрисдикції. Так, дослідниця

правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади визначає як адміністративно-правове явище, що виникає за наявності певних умов, розвивається динамічно і полягає у протиборстві сторін, хоча би одна з яких має адміністративну правосуб’єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішуються у спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення. Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, нею розглядаються як різновид правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади [76, с.29].

У цьому контексті викликає зацікавленість точка зору Г.Й. Ткач, яка зазначала про те, що адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли громадянин (юридична особа) усвідомлює, що зовнішня поведінка суб’єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів. Таке усвідомлення спонукає особу подати офіційне звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду, який уповноважений вирішити такий спір, втрутитись у протистояння правових позицій [334].

Застосування вказаного підходу у дослідженні проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади дозволяє розмежувати неюрисдикційну і юрисдикційну складові адміністративного нагляду. Неюрисдикційна складова адміністративного нагляду здійснюється тоді, коли має місце адміністративно-правовий конфлікт, пов'язаний із необхідністю забезпечення виконання загальних правових вимог суб’єктом, діяльність якого є предметом адміністративного нагляду (наприклад, при здійсненні опосередкованого нагляду під час дозвільної діяльності, моніторингу дотримання загальнообов’язкових правил тощо). У випадку, коли уповноважений органи виконавчої влади (його посадова особа) діє всупереч встановленим правовим приписам, виникає адміністративно-правовий конфлікт

трансформується у адміністративно-правовий спір і суб'єкт щодо якого здійснюється адміністративний нагляд, має право звернення до адміністративного суду. З іншого боку, у випадку, коли будуть виявлені порушення встановлених чинним законодавством правових вимог суб'єктом, діяльність якого піддана адміністративному нагляду, уповноважений орган виконавчої влади (його посадова особа) має право застосовувати повноваження юрисдикційного характеру аж до застосування заходів адміністративного примусу, притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Застосування підходу А.К. Гасанової щодо доцільності виділення управлінсько-правових конфліктів дозволяє зазначити про наявність деліктного конфлікту як різновиду управлінсько-правових конфліктів [76, с.8].

К.О. Тимошенко формулює наступні ознаки публічно-правового спору: 1) виникнення з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча би одним з учасників такого спору , як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав і обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; 6) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень [327, с.13-14]. Перелічені ознаки покладені в основу визначення К.О. Тимошенко авторського поняття

публічно-правового спору. Таким визначено протиріччя (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [327, с.3-4].

Науковий підхід К.О. Тимошенко можна назвати перспективним, але не остаточним, оскільки ним не охоплено спори за зверненням суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду. Разом з тим, деякі ознаки публічно-правового спору можуть бути враховані при формуванні ознак управлінсько-правових конфліктів. Саме такий підхід ґрунтується на ототожненні К.О. Тимошенко категорій «публічно-правовий спір» і «юридичний конфлікт», що випливає з наведеного вченою поняття публічно-правового спору. Серед ознак, сформульованих К.О. Тимошенко, які можуть і мають бути враховані для визначення адміністративно-правового конфлікту доцільно вказати наступні [327, с.13-14]:

1) виникнення з публічно-правових відносин;

2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин;

3) особливий суб'єктний склад: хоча би одним з учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав і обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин.

При цьому перелічені ознаки потребують конкретизації, враховуючи предмет адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади – відповідна сфера суспільних відносин.

Так, у сфері адміністративного нагляду, здійснюваного органами виконавчої влади, серед ознак адміністративно-правового конфлікту доцільно виділити ті, які обумовлені особливостями вказаної діяльності:

- завжди має публічно-правовий характер, оскільки виникає з публічно-правових відносин;

- виникає з правовідносин, пов’язаних із здійсненням уповноваженими органами державної виконавчої влади виконавчої діяльності, спрямованої на встановлення міри і ступеню відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення;

- зміст і характер адміністративно-правового конфлікту у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду полягає у існуванні протилежних інтересів у суб’єктів відносин щодо здійснення адміністративного нагляду, один з яких завжди є уповноважений державою суб’єкт, наділений спеціальним правовим статусом і виконує державно-владні функції, а інший суб’єкт, діяльність якого є предметом адміністративного нагляду, такі функції не виконує.

Остання ознака адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів державної виконавчої влади щодо здійснення адміністративного нагляду випливає з наступних ознак правового конфлікту: а) наявність у сторін конфлікту протиріччя або протиборства; б) існування протилежних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади щодо одного предмету; в) наявність суб'єкта конфлікту із правовим статусом; г) вирішення у межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами; д) наявність юридичних наслідків вирішення, що проявляється, зокрема, у процедурах притягнення до одного з видів юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної), або у накладанні фінансових санкцій у формі штрафів, або позбавленні дозволів, або відновленні порушеного права тощо [76, с.8].

Узагальнення наведених теоретичних підходів дозволяє вказати про те, що дослідники пропонують використовувати категорію «спір» при характеристиці судової адміністративної юрисдикції. При цьому такий спір розглядається як публічно-правовий (А.К. Гасанова, К.О. Тимошенко) або як адміністративно-правовий (Г.Й. Ткач).

Звернення до юридичних енциклопедичних видань вказує на розкриття сутності категорії «публічно-правовий спір» як вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються у розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових відносин з приводу їх прав і обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) або нормативного акту [62, с.771].

У юридичному енциклопедичному виданні «Великий енциклопедичний юридичний словник» (2012 р.) зміст категорії «публічно-правовий спір» збігається із категорією «публічно-правовий конфлікт», адже в основу розкриття їх змісту покладено єдине правове явище – суперечність між учасниками вказаних відносин.

Враховуючи, що категорія «публічно-правовий спір» використовується у чинному законодавстві – Кодексі адміністративного судочинства України, можна запропонувати виділити широке і вузьке значення публічно-правового спору. Широке значення презентоване вище автором відповідного визначення у Великому енциклопедичному юридичному словнику – Ю.С. Педько. У широкому значенні категорії «публічно-правовий спір» і «публічно-правовий конфлікт» збігаються за змістом. Вузьке значення категорії «публічно-правовий спір» обмежується його визначенням як предмету судової адміністративної юрисдикції.

У адміністративній позасудовій юрисдикції адміністративно-правовий конфлікт розглядається як адміністративно-правове явище, похідне від

публічно-правового конфлікту. Це означає, що категорія «публічно-правовий конфлікт» є родовою, а «адміністративно-правовий конфлікт» - видовою. При цьому слід враховувати, що зміст управлінсько-правового конфлікту розкривається через його елементи: сторони (суб'єкти), предмет і підстави виникнення. Саме такі елементи складають конструкцію публічно-правового спору [327, с.9] і можуть бути використані для характеристики адміністративно-правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади як підстави виникнення процесуальних адміністративно-юрисдикційних позасудових відносин. Разом з тим, такий підхід щодо виділення елементів правового конфлікту (спору) не єдиний. А.К. Гасанова пропонує до елементів правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади віднести: а) сторони (суб'єкти); б) предмет; в) зміст [76, с.31].

Порівняння вказаних підходів щодо виділення елементів правового конфлікту, публічно-правового спору дозволяє вказати про те, що вони відрізняються змістом конфлікту та підставами виникнення спору. У цьому контексті доцільно зауважити, що необхідність виділення підстав виникнення спору або конфлікту постає у разі вирішення завдання щодо застосування превентивних заходів з метою попередження чи усунення конфліктної або спірної ситуації. Встановлення причини спору дозволяє з`ясувати зовнішню сторону цього правового явища. Внутрішні особливості адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади можуть бути охарактеризовані із використанням підходу, запропонованого А.К. Гасановою, щодо складу елементів управлінсько-правового конфлікту.

Отже, до елементів адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади віднесено: а) сторони (суб'єкти); б) предмет; в) зміст. Необхідність включення предмету і змісту як елементів адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади ґрунтується на сутності цих категорій. Так, розкриття сутності цих категорій з позицій філософії дозволяє зазначити наступне. Зміст відображає систему

взаємопов'язаних складових елементів, властивостей та процесів, які визначають специфіку та розвиток об'єкта. Предмет – будь-який об'єкт, що виступає як обмежений або завершений, те, чому можуть належати властивості і що може перебувати у певних відносинах із іншими об'єктами [347, с. 682, 785]. Таким чином, внутрішню сутність певного явища, його властивості характеризує зміст, а межі явища окреслені предметом.

Разом з тим, характеристика структури адміністративно-правового конфлікту може бути здійснена у разі виявлення видів таких конфліктів.

До ознак адміністративно-правового конфлікту віднесено:

- наявність протилежних або несумісних інтересів учасників адміністративно-правових відносин, що виникають у межах вказаного правовідношення і стосуються одного і того ж предмету;

- учасники адміністративно-правового конфлікту мають відповідний адміністративно-правовий статус;

- такий конфлікт вирішується у межах адміністративної процедури, визначеної законодавством;

- існують юридичні наслідки вирішення адміністративно-правового конфлікту, пов'язані із право обмеженнями або покладанням на суб'єкта, діяльність якого є предметом адміністративного нагляду, обов'язку вчинення певних дій, передбачених чинним законодавством.

Ці ознаки адміністративно-правового конфлікту сформульовані на підставі ознак юридичного конфлікту із врахуванням предметної специфіки виникнення адміністративно-правового конфлікту – сфера реалізації суб'єктами публічної влади (у тому числі – органами виконавчої влади) повноважень юрисдикційного змісту.

Серед перелічених ознак адміністративно-правових конфліктів на першому місці вказано ознаки несумісності або протилежності інтересів. Розкриваючи сутність категорії «інтерес», доцільно виходити з його конституційно-правового змісту, відтвореного у правовій позиції

Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес)» №18-рп/2004 від 01.12.2004, а саме — його резолютивній частині. Так, у п.1 резолютивної частини Рішення зазначено, що поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається в частині першій статті 4 Цивільного процесуального кодексу України та інших законах України у логічно-смисловому зв'язку з поняттям «права», треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [341].

Таким чином, категорія «інтерес» у її правовому значенні означає законний інтерес, що проявляється у законодавчій регламентації відповідних прав і свобод.

Адміністративно-правові конфлікти, внаслідок яких виникають відносини щодо здійснення адміністративного нагляду, можна назвати адміністративно-правовими конфліктами у сфері правопорядку. Така пропозиція ґрунтується на сутності категорії «правопорядок», яка розкривається через суспільні відносини, засновані на праві. Правопорядок – впорядкування правових, політичних, економічних соціальних та інших відносин за допомогою законів та інших нормативно-правових актів. Він фактично є результатом реалізації норм права, точного і неухильного виконання законів та інших нормативно-правових актів, тобто законності [62, с.720]. Протиріччя, які виникають у цій сфері, не обов'язково тягнуть за собою виникнення адміністративно-деліктних

відносин у зв’язку із вчиненням адміністративного делікту або порушення прав, свобод, законних інтересів, але виступають як умови виникнення.

Отже, *адміністративно-правовим конфліктом у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади* є правове явище, що має публічно-правовий характер і стосується існування у суб’єктів, один з яких наділений спеціальним правовим статусом і виконує державно-владні функції, протилежних інтересів у правовідносинах, пов’язаних із здійсненням виконавчої діяльності, спрямованої на встановлення міри і ступеню відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Такі адміністративно-правові конфлікти є адміністративно-правовимиі конфліктами у сфері правопорядку.

Адміністративно-правові конфлікти у сфері правопорядку узагальнено можна систематизувати у дві групи:

1) деліктні конфлікти, які, у свою чергу, поділяються на адміністративно-деліктні і дисциплінарні;

2) конфлікти, внаслідок яких особа реалізує право на оскарження в адміністративному порядку.

Разом з тим, систематизація адміністративно-правових конфліктів у сфері правопорядку, що розглядаються з позицій детермінації застосування окремих видів адміністративного нагляду органів виконавчої влади, передбачає врахування предмету здійснення певного виду адміністративного нагляду.

Так, Законом України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [221] встановлено, що державний ринковий нагляд (далі - ринковий нагляд) - діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам (ст..1). Спеціальні вимоги щодо здійснення ринкового нагляду стосовно конкретних

видів продукції можуть бути встановлені технічними регламентами (ч.2 ст.2). Метою здійснення ринкового нагляду встановлено вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів з відповідним інформуванням про це громадськості щодо продукції, яка при її використанні за призначенням або за обґрунтовано передбачуваних умов і при належному встановленні та технічному обслуговуванні становить загрозу суспільним інтересам чи яка в інший спосіб не відповідає встановленим вимогам (ч.1 ст.4).

Отже, виходячи із вказаних нормативних приписів щодо здійснення державного ринкового нагляду, його детермінантою виступає конфлікт, пов'язаний із порушенням технічних регламентів, чи встановлених вимог щодо продукції, чи наявністю загроз суспільним інтересам. Конфліктогенність державного ринкового нагляду визначає його метою застосування певних заходів право обмежувального характеру як наслідок здійснення відповідних процедур. Такими обмежувальними (корегувальними) заходами виступають: а) обмеження надання продукції на ринку; б) заборона надання продукції на ринку; в) вилучення продукції з обігу; г) відкликання продукції (п.2 ч.1 ст.22 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI). У випадках, передбачених Законом України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI [227], відносно продукції, яка перебуває у споживачів (користувачів), застосовуються такі заходи ринкового нагляду: 1) обмеження надання продукції на ринку; 2) відкликання продукції (ч.3 ст.22 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI). Перелічені заходи мають право обмежувальний характер, хоча і не відносяться до адміністративної відповідальності.

Враховуючи наявність права застосування обмежувальних заходів у зв’язку з порушенням правових вимог і обмежень за наслідками здійснення окремого підвиду адміністративного нагляду органів виконавчої влади – державного ринкового нагляду, доцільно доповнити перелік деліктних

конфліктів конфліктами, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень.

Отже, систематизація адміністративно-правових конфліктів у сфері правопорядку як детермінант здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади передбачає виділення:

1) деліктних конфліктів, які поділені на: а) адміністративно-деліктні; б) конфлікти, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень; в) дисциплінарні конфлікти;

2) управлінські конфлікти, наявність яких є підставою адміністративного оскарження.

Серед адміністративно-правових конфліктів виділено групу деліктних конфліктів, результатом яких може бути вчинення адміністративного проступку чи дисциплінарного проступку, а також конфліктів, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень.

Відповідно ч.1 ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [134], адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Виходячи з приписів ч.1 ст.9 КУпАП, сторонами адміністративно-деліктного конфлікту можуть виступати особа, яка порушила загальнообов’язкові правила і яка має нести адміністративну відповідальність за таке порушення, з одного боку, та держава, у особі уповноважених органів, на яку покладено обов’язок забезпечувати, охороняти громадський порядок, громадську безпеку, встановлений порядок управління. Предметом виникнення протилежних інтересів у адміністративно-деліктному конфлікті, внаслідок якого вчинюється адміністративний поступок, виступають відносини у сфері публічного порядку, власності, прав і свобод громадян, встановленого порядку

управління. Протилежність інтересів при цьому виявляється через протиправність дій суб'єкта адміністративного проступку та правообов`язку уповноважених державних органів щодо здійснення правової охорони і захисту від протиправних посягань.

У даному випадку протилежність інтересів характеризується з позицій соціально-правових, адже особа, порушуючи загальнообов'язкові правила поведінки, які охороняються державою, тим самим посягає на правопорядок. Конфліктність адміністративно-деліктних відносин проявляється і при їх розвитку, трансформації у відносини адміністративної відповідальності, коли особа, відносно якої було складено протокол про адміністративне правопорушення, зобов'язана підкоритись встановленим правилам, не зважаючи на те, що відбувається імперативне втручання у її приватні інтереси.

У цьому зв'язку не можна оминути думку Л.В. Коваля, на яку посилається Д.М. Лук`янець, про те, що адміністративно-деліктне відношення виникає з моменту вчинення адміністративного проступку, а відповідальність у вузькому розумінні як застосування покарання, має місце лише з моменту визнання особи винною, її осуду [167, с.10; 130, с.20].

Характеристика адміністративного проступку з позицій юридичної конфліктології доречна, адже саме такий підхід дозволяє виявити ризики можливих порушень існуючого порядку притягнення до адміністративної відповідальності шляхом виявлення «конфліктогенних» факторів при реалізації уповноваженими державними органами (їх посадовими особами) імперативних повноважень у межах здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження у справах про адміністративні проступки. Разом з тим, слід враховувати, що категорія «конфлікт» у праві має соціально-правове значення, а це вказує на необхідність врахування моменту переходу конфліктного стану у конфліктне правовідношення, який настає при виявленні адміністративного проступку та набутті останнім ознак юридичного факту.

Можна, у цьому контексті, вказати про наукову полеміку П.П. Сєркова із вченими, які надавали характеру спору правовідносинам, що виникають у справах про адміністративні правопорушення. Так, вчений, критикуючи О.Б. Зеленцова, Є.Б. Лупарєва, які заявляли, що чинне законодавство прямо передбачає можливість правового спору про адміністративну і податкову відповідальність, зауважує наступне. Категорія «спір» більшою мірою притаманна ситуаціями, пов'язаним із загально регулятивними нормами, у тому числі – з адміністративно-правовими, наприклад, з приводу обґрунтованості задоволення або відмови у задоволенні будь-яких прав або покладанні обов'язків, але не для випадку застосування адміністративної відповідальності [301, с.41].

Із аргументацією П.П. Сєркова слід погодитись і визнати, що адміністративно-деліктні відносини не можуть бути охарактеризовані як спірні. Проте їх конфліктність очевидна, але слід вказати, що адміністративно-деліктний конфлікт доцільно розглядати як умову виникнення деліктних відносин.

Аналогічний теоретико-правовий аналіз можна провести і стосовно дисциплінарного проступку із врахуванням особливостей дисциплінарної відповідальності. Так, О.В. Кузьменко визначає наступні специфічні риси дисциплінарної відповідальності: 1) підставою для застосування заходів дисциплінарної відповідальності є вчинення особою дисциплінарного проступку, тобто порушення нею норм або правил, якими регламентується порядок діяльності колективів, підприємств, закладів, установ, організацій тощо; 2) як правило, за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлеглості; 3) дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до порушника широкого переліку специфічних санкцій: усне зауваження; зауваження; позбавлення чергового звання з розташування військової частини чи корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу; сувора догана;

дисциплінарний штраф; поміщення в карцер або одиночну камеру; арешт з триманням на гауптвахті; позбавлення раніше застосованого заохочення; попередження про неповну посадову відповідність; затримання присвоєння чергового спеціального звання; пониження у спеціальному званні (класному чині); пониження в посаді; пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; звільнення з посади тощо [155, с.342-343].

Враховуючи вищезазначені специфічні риси дисциплінарної відповідальності, можна вказати, що сторонами дисциплінарного конфлікту є суб’єкти службово-трудових відносин, пов’язані між собою відносинами організаційного підпорядкування. Предмет такого конфлікту стосується інтересів у сфері службово-трудової діяльності, пов’язаної із службовою кар’єрою у широкому смислі визначення цього терміну стосовно службовців публічної служби. Якщо спиратись на законодавче визначення терміну «публічна служба», слід вказати на норму п.15 ч.1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Зміст дисциплінарного деліктного конфлікту полягає у протиборстві виділених інтересів суб’єктів службово-трудових відносин.

Серед деліктних конфліктів виділено ті, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень. Ця підгрупа деліктних конфліктів складає переважну більшість конфліктів як детермінантів здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади. Особливу конфліктогенність (конфліктність) мають ті конфлікти, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень, встановлених у сфері публічного порядку і безпеки, окремих сферах забезпечення безпеки життєдіяльності населення.

Виділяючи цю підгрупу деліктних конфліктів з позицій детермінації здійснення контрольно-наглядової діяльності органами державної виконавчої влади, необхідно підкреслити, що мова йде про такі обмеження, наслідком порушення яких не є притягнення до адміністративної чи інших видів юридичної відповідальності, однак прийняття уповноваженими органами державної виконавчої влади (їх посадовими особами) рішень у формі правових актів, які передбачають конкретні юридичні наслідки обтяжливого характеру щодо порушників встановлених правових вимог і обмежень.

Так, державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки, що здійснюють адміністративний нагляд відповідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 [246], уповноважені видавати приписи та розпорядження як письмові вимоги, звернені до юридичних осіб, їх посадових і фізичних осіб у разі порушення вимог ядерної та радіаційної безпеки.

Так, письмовою вимогою, що видається юридичним особам, їх посадовим особам і фізичним особам - підприємцям з метою припинення виявленого порушення вимог ядерної та радіаційної безпеки, усунення його наслідків або вжиття компенсуючих заходів з метою пом'якшення таких наслідків визначено припис. Припис видається державними інспекторами з ядерної та радіаційної безпеки, має обов’язковий характер, а його вимоги мають бути виконані у визначені строки (п.п.5 п.2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824).

Письмовою вимогою, що видається юридичним особам, їх посадовим особам і фізичним особам - підприємцям з метою обмеження, припинення чи зупинення експлуатації об'єктів державного нагляду в разі неможливості усунення в інший спосіб виявлених порушень або неспроможності дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки є розпорядження. Розпорядження також

видається державними інспекторами з ядерної та радіаційної безпеки, має обов’язковий характер, а його вимоги мають бути виконані у визначені строки (п.п.6 п.2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824).

Характеризуючи особливості здійснення адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади, їх окремих видів, детермінантів, слід звернути увагу, насамперед, на проблемні питання правового регулювання та правозастосовної практики.

Зокрема, за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації Рахунковою палатою було встановлено недостатність правового регулювання діяльності вказаної Національної комісії, відсутність забезпечення належного виконання покладених на неї спеціальними законами України повноважень органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) у сфері зв'язку. Вказано, що затверджене Указом Президента України від 23.11.2011 №1067/2011 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі - Положення) [255], містить завдання і функції, які на неї законами не покладаються. Всупереч вимогам статті 8 Закону України «Про поштовий зв'язок» від 04.10.2001 N 2759-III Національна комісія не встановила порядок здійснення державного нагляду за ринком послуг поштового зв'язку, що призвело до фактичної відсутності реалізації повноважень щодо здійснення нагляду. Також у порушення вимог п.п. 30 п. 4 Положення Національна комісія не затвердила порядку ведення реєстру операторів поштового зв'язку [277].

Звернення до чинного законодавства не надає можливості вказати про усунення Національною комісією недоліків, вказаних Рахунковою палатою, зокрема, про відсутність нормативного закріплення порядку здійснення

державного нагляду за ринком послуг поштового зв’язку. Наразі є інформаціє про розроблений у 2010 році проект такого документу у формі додатку до рішення НКРЗ від 09.09.2010 р. № 406 [206].

Наступну групу адміністративно-правових конфліктів як детермінанти здійснення окремих видів адміністративного нагляду складають конфлікти, внаслідок яких особа звертається із скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб.

Конфліктогенність скарги як форми звернення, в тому числі до органів виконавчої влади, випливає із законодавчого визначення відповідної дефініції. Відповідно ч.4 ст.3 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [250], скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Виходячи з цього нормативного визначення дефініції «скарга», слід вказати про такі елементи відповідного конфлікту. Сторонами конфлікту є суб’єкт, що має повноваження приймати юридично значимі рішення чи вчиняти юридично значимі дії, з одного боку, а з іншого – громадянин, особа без громадянства, іноземець, які мають право оскаржити таке рішення, дію (бездіяльність). Право звернення зі скаргою іноземців, осіб без громадянства випливає із ч.1 ст.26 Конституції України, якою визначено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, а також ч.3 ст.1 Закону України «Про звернення громадян», де встановлено, що особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення,

як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Предмет і зміст адміністративно-правового конфлікту, пов'язаного із зверненням із скаргою, стосується порушення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів.

Розглядаючи адміністративно-правові конфлікти з позицій детермінації здійснення окремих видів адміністративного нагляду органами виконавчої влади, слід зазначити, що такі конфлікти доцільно розглядати як умови виникнення процесуальних адміністративно-юрисдикційних відносин, пов'язаних із притягненням винної особи до адміністративної відповідальності, дисциплінарної відповідальності чи здійснення позасудового захисту прав громадян. Такі відносини виникають внаслідок здійснення окремих видів адміністративного нагляду. Насамперед, нагляду у сферах публічної безпеки та порядку, контролю та нагляду у внутрішньо організаційній діяльності органів виконавчої влади, окремих видах адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення (державний санітарно-епідеміологічний нагляд, нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки тощо).

Підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок. Адміністративна відповідальність реалізується за умови неслужбової підлеглості, існує велика кількість органів, уповноважених накладати адміністративні стягнення, нормами адміністративного права визначається порядок накладання адміністративних стягнень [10, с.434].

Серед підстав адміністративної відповідальності доцільно виділити фактичні та юридичні (процесуальні) підстави. Фактичною підставою провадження у справі про адміністративне правопорушення є факт вчинення такого проступку, а юридичною – інформація про правопорушення. Вчені вказують, у зв'язку з цим, що крім підстав, повинні бути і приводи. Такими приводами доцільно визнати: звернення (письмові або усні) громадян; повідомлення посадових осіб органів державної влади і місцевого

самоврядування, підприємств, установ та організацій; повідомлення засобів масової інформації; повідомлення об'єднань громадян; безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою [5, с. с.155].

Аналізуючи питання про підстави адміністративної відповідальності, не можна не вказати про законодавчу і доктринальну новелу – категорію кримінального проступку, необхідність уведення якої була передбачена Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 15.02.2008 р. [278]. Такими пропонується виділити: 1) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; 2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо). Передбачалось кримінально карані діяння поділяти на злочини і кримінальні проступки, а також уніфікацію судового провадження з розгляду кримінальних справ за новим Кримінальним процесуальним кодексом України з цивільним та адміністративним судочинством, але настільки, наскільки це дозволяють особливості, обумовлені предметом і завданням кримінального судочинства.

Реалізація цих стратегічних завдань надзвичайно складна, враховуючи, у першу чергу, доктринальну невизначеність самої цієї категорії. У процесі наукового обговорення вчені висловлюють думку про трансформацію кримінального, а не адміністративного законодавства, пов'язуючи це із новелами Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 № 4651-VI (зі змінами від 16.03.2017 № 1950-VIII), в якому передбачено два види кримінального правопорушення – злочин та кримінальний проступок. Опрацювання результатів обговорення цієї проблеми серед провідних вітчизняних вчених-юристів, дозволило зробити наступні висновки.

Насамперед, прийняття закону про кримінальні проступки передбачає усунення колізії кримінального законодавства, коли Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає існування кримінальних проступків, а Кримінальний кодекс України від від 05.04.2001 № 2341-III – ні. Запровадження інституту кримінального проступку в правову систему України пов'язане з реформуванням ряду галузей права, зокрема, конституційного, кримінального, адміністративного. В чинній Конституції України закладена концепція єдиного кримінального правопорушення – злочину. Тому до внесення відповідних змін у Конституцію України, запровадження інституту кримінального проступку у повному обсязі і у коректний правовий спосіб здійснити практично неможливо. Можливий «усічений варіант» – надати «статус» кримінальних проступків злочинам невеликої тяжкості, провівши при цьому системні зміни чинного Кримінального кодексу України. Запровадження інституту кримінального проступку в правову систему України має бути здійснене в межах загальної концепції гуманізація кримінальної відповідальності та кримінальної юстиції в цілому. При цьому постає питання про узгодження з даною концепцією переведення в розряд кримінальних проступків окремих адміністративних правопорушень. Проблемною, але досить цікавою є пропозиція про введення нової форми кримінальної відповідальності за вчинення кримінального проступку – кримінального стягнення. Ця форма, зокрема, може дозволити вирішити питання про кримінальну відповідальність юридичних осіб, що передбачено численними актами міжнародного права, в тому числі Конвенціями Ради Європи та Європейського Союзу [159].

Отже, запровадження інституту кримінального проступку пов'язане із вирішенням декількох взаємопов'язаних проблем концептуального характеру. Насамперед, вказане стосується матеріальної частини кримінального і адміністративного законодавства щодо опрацювання на доктринальному рівні концепції кримінального проступку. По-друге, виникає питання про вид юридичної відповідальності за вчинення кримінального проступку –

кримінальна, адміністративна чи обґрунтувати доцільність формування нового виду юридичної відповідальності, що, у свою чергу, передбачає внесення змін до Конституції України. По-третє, необхідне проведення значного обсягу аналітичної роботи з метою виділення кримінальних проступків з кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень. По-четверте, слід запропонувати процедуру притягнення до відповідальності за вчинення кримінального проступку.

Вирішення усього кола перелічених завдань є складним завданням, однак необхідним, враховуючи гуманізацію юридичної відповідальності, тенденція щодо якої відповідає міжнародним стандартам.

В якості пропозиції можна запропонувати розглянути питання про уніфікацію процедур судового розгляду індивідуальних справ, у тому числі – справ, пов’язаних із вчиненням кримінального проступку, на засадах змагальності. У цьому зв’язку слід зазначити, що у роботах К. С. Юдельсона свого часу послідовно проводилась ідея доповнення змагального начала цивільного процесу началом слідчим [370].

Стосовно дисциплінарного провадження як порядку накладання дисциплінарного стягнення, теорією адміністративного права підставою дисциплінарної відповідальності виділено – дисциплінарний проступок [13, с.193]. У сфері діяльності органів виконавчої влади суб’єктом дисциплінарної відповідальності виступає, насамперед, державний службовець. Як вірно підкреслює Л.М. Корнута, застосування дисциплінарної відповідальності одночасно є заходом дисциплінарного примусу і різновидом юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців. До особливостей даного виду відповідальності дослідниця відносить те, що питання, пов’язані із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, регулюються нормами як адміністративного, так і трудового права [148, с.479].

Дисциплінарний проступок не завжди виступає підставою дисциплінарної відповідальності. Відповідно ст.15 КУпАП, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Виключення складають порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних правопорушень, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, за які вказані особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Виключення із загального правила про дисциплінарну відповідальність стосовно підстави дисциплінарної відповідальності – вчинення дисциплінарного проступку - передбачено Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [228]. Відповідно ч.5 ст.65 зазначеного Закону, особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом. Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання

службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. Частиною другою ст..65 зазначеного Закону встановлено, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Слід вказати, що окремі норми щодо відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення за ст.65 Закону України «Про запобігання корупції» збереглися, порівняно із ст.22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Вказане стосується положень про особливості притягнення до адміністративної відповідальності.

На думку М.І. Хавронюка, виходячи з норми ч.5 ст.22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», вчинення особою діяння, що розглядається як корупційне правопорушення, не обов’язково тягне за собою звільнення винної особи з посади – таке звільнення може мати місце тоді, коли: а) інше не передбачено законом; б) з цього приводу є рішення суду; в) це рішення є вмотивованим; г) це рішення набрало судом законної сили [349, с.226].

Вчений звертає увагу сумнівність звільнення з посад усіх осіб, яких притягнуто до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, адже серед цих порушень є такі, які не заподіюють значної шкоди суспільству і не потребують настільки суворих санкцій. Йдеться, наприклад, про зайняття іншою оплачуваною діяльністю за сумісництвом, надання неповної інформації, незначне порушення вимог фінансового контролю тощо. Тому, вважає М.І. Хавронюк, Закон має чітко визначити

найбільш серйозні корупційні адміністративні правопорушення, за які особа має бути звільнена з посади [349, с.227].

З такою пропозицією М.І. Хавронюка доцільно погодитись, а пропозиціями при цьому можуть бути наступні. До адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке особа може не бути звільнена з посади, можна віднести те, яке передбачене ст. 172-7, де встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів.

Для реалізації такої пропозиції можна запропонувати внести зміни до частини п'ятої ст.65 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши її абзацом третім, виклавши його у такій редакції:

«**Особи, яких притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, крім адміністративного корупційного правопорушення, відповідальність за вчинення якого передбачена ст.172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом**».

Отже, до особливостей врегулювання дисциплінарної відповідальності чинним законодавством належать:

- визначення нормами як адміністративного, так і трудового права;

-до деяких категорій посадових осіб підставою застосування дисциплінарної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення, в тому числі – корупційного.

Стосовно скарги як процесуальної підстави виникнення процесуальних адміністративно-юрисдикційних відносин, слід вказати, що її зміст полягає у наявності вимоги про поновлення прав і законних інтересів громадян,

порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб. Формулювання такого змісту випливає з норми ч. 3 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян». У зв’язку з цим, Е.Ю. Швед вірно підкреслює правовідновлюючу сутність скарги, про що свідчить і аналіз світового досвіду діяльності інституту адміністративної юстиції. Зазначене стосується таких країн як Нідерланди, Австрія, Польща, Франція. У останніх двох країнах, поряд зі скаргою, встановлене право звернення у формі позовної заяви (позову) [363, с.85].

Отже, конфлікти у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади можна розглядати:

- як детермінанти застосування окремих видів адміністративного нагляду;
- як підстави виникнення адміністративно-юрисдикційних правовідносин за наслідками здійснення адміністративного нагляду.

У першому та другому випадках виділено дві групи адміністративно-правових конфліктів: деліктні та управлінські. У випадку розгляду юридичного конфлікту з позицій детермінації окремих адміністративних контрольно-наглядових відносин додатково включено підгрупу конфліктів, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень. Разом з тим, необхідно підкреслити, що за різних правових умов (детермінація або наслідок) існує різниця у змісті структурних складових юридичних конфліктів. Адміністративно-правові конфлікти об’єднані у один вид правових конфліктів – адміністративно-правовий конфлікт у сфері правопорядку.

4.2. Сутність та стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади: новелізація підходів до визначення

Сучасні суспільні трансформації тяжіють до пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що має бути відтворений у концептуальних положеннях теорії адміністративного права і процесу, втілений в діяльність, насамперед, органів державної виконавчої влади. За таких обставин виникає нагальна потреба уніфікації процедур адміністративного нагляду та формування теоретичної моделі універсальної адміністративної процедури, на основі якої має бути сформовані процедури здійснення окремих видів адміністративного нагляду.

Наука адміністративного права і процесу збагачена науковими напрацюваннями Е.Ф. Демського, С.З. Женетель, О.С. Лагоди, О.І. Миколенка, Ю.М. Старілова, Ю.О. Тихомирова, Т.Я. Хабрієвої та інших дослідників, які формували доктринальне підґрунтя адміністративної процедури. Окрема увага проблемі адміністративної процедури була надана В.П. Тимощуком, І.Б. Коліушком, А.А. Пухтецькою, які поняття адміністративної процедури формували у контексті порядку розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [289]. Аналогічна сутність адміністративної процедури була впроваджена у проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 2003 р. [285].

Необхідність дослідження проблеми сутності адміністративної процедури адміністративного нагляду визначена і соціально-правовими обставинами, коли тенденції суспільного розвитку обумовлюють новелізацію теорії і чинного законодавства, враховуючи соціальну сутність юридичної науки і регулюючу роль права. Вказане безпосередньо позначається на тенденціях розвитку адміністративного нагляду як правового явища, що за умови «звуження» сфери державного втручання в господарську діяльність, інші сфери життєдіяльності

населення, поширення децентралізації та запровадження нових інститутів самоврядного управління потребує суттєвого оновлення із врахуванням його превентивної ролі у попередженні порушень чинного законодавства, активного реформування системи органів державної виконавчої влади та приведення у відповідність призначення їх функціонування правовій природі їх діяльності.

Враховуючи зазначене, перспективним вдається науковий підхід, за яким поняття «адміністративна процедура нагляду органів виконавчої влади» розглядається з позицій онтології і гносеології.

Стадійність розглядається як засада адміністративної процедури. Такий висновок випливає із теоретичних положень про ознаки адміністративної процедури, сформульовані О.І. Миколенком у монографії «Теорія адміністративного процедурного права» (2010 р.) [179]. Процедура, зазначає О.І. Миколенко, це, по-перше завжди послідовність дій, які відбуваються безпосередньо одним чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами. Другою ознакою вчений називає наявність правил поведінки, за якими здійснюються послідовні дії. Третьою ознакою названо досягнення декількох цілей, як мету однієї дії, що означає ієрархічність процедури [179, с.145-146]. О.І. Миколенко слушно підкреслює наявність зв’язку процедури з «динамікою», а тому, вважає дослідник, її варто розуміти не як встановлений правилами поведінки порядок (де порядок розглядається як якась модель, конструкція, зовнішня форма прояву послідовних дій), а як безпосередню послідовність дій, врегульованих правилами поведінки та об’єднаних єдністю мети. Така процедура, не змінюючи своєї основної сутності і мети, може бути різною за своїм зовнішнім вираженням (формою) [179, с.151].

О.І. Миколенко формулює наступні ознаки правової процедури:

1) це послідовність дій, які передбачені правовими нормами (іноді мова йде і про встановлені правом технічні норми);

2) це послідовність дій, що об’єднані спільною метою. Мета в даному випадку являє собою певний результат, на досягнення якого спрямована процедура;

3) це послідовність дій, структурована відповідними правовідносинами;

4) має ієрархічну структуру, якщо мова йде про складні правові процедури, які включають до свого складу інші процедури;

5) постійно знаходяться в динаміці;

6) носить обслуговуючий характер стосовно правовідношення, для реалізації якого і була передбачена [179, с.152].

Підхід О.І. Миколенка може бути застосований для характеристики правових процедур здійснення кожного виду адміністративного нагляду. Слід врахувати динамізм, ієрархію та структурування правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду, притаманний для усіх видів адміністративного нагляду характер та правоохоронне й правозахисне призначення. Зважаючи на вказане, доречно виділити єдині засади адміністративної процедури нагляду і особливості її здійснення по окремих видах адміністративного нагляду.

У теорії адміністративного права і процесу поширена думка про те, що під неюрисдикційним адміністративним процесом мається на увазі адміністративно-процедурний або правонаділяючий процес. Адміністративно-процедурний процес (провадження) в цілому розуміється як діяльність органів публічного управління щодо вчинення поточних управлінських дій позитивного характеру, тобто не пов’язаних із застосуванням заходів примусу і спрямованих на забезпечення прав фізичних та юридичних осіб (Ю.М. Козлов, Ю.О. Дмітрієв, І.А. Полянський, Є.В. Трофімов, П.І. Кононов, Н.Ю. Хаманєва). [143, с.268; 136, с.451-454; 112, с.319-321]. Критично ставлячись до коректності визначення «адміністративно-процедурний процес» П.І. Кононов пропонує авторський термін «адміністративно-регулятивний процес». Такий процес запропонована визначати як урегульована нормами адміністративного

права діяльність компетентних адміністративно-публічних органів щодо розгляду і вирішенню підвідомчих їм адміністративних справ, спрямованих на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, які виникають у учасників цих справ на основі відповідних матеріальних норм різних галузей права [143, с.269].

Наведений підхід може бути застосований із певними застереженнями щодо характеристики адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади. Наявність застережень обумовлена належністю до видів адміністративного нагляду спеціального нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, який обґрунтовано віднесений окремими дослідниками до адміністративного примусу [197], а також окремих видів адміністративного нагляду, що мають правоохоронний характер. Доведення доцільності підходу щодо системо утворюючого значення адміністративної процедури та похідного від неї характеру таких категорій як «процес», «провадження» не надає підстав виокремлювати адміністративно-процедурний процес. Натомість плідним є підхід Я.Л. Іваненко [119], яка обґрунтовувала концепцію виділення адміністративних неюрисдикційних проваджень. Вказане означає, що підхід, за яким здійснено спробу уніфікувати визначення процедур, які мають правонаділяюче значення, не може бути застосований до характеристики адміністративних процедур нагляду органів державної виконавчої влади.

Звернення до проектів Адміністративно-процедурного кодексу України дозволяє виділити підхід законотворця до визначення сутності і призначення адміністративної процедури.

Один з проектів Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №2789 від 18.07.2008 р.) передбачав регулювання: принципів адміністративної процедури; засад адміністративного провадження (склад та правовий статус учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), питання документування адміністративного провадження, доказів, адміністративних

витрат, а також строків); порядок здійснення адміністративного провадження; питання прийняття адміністративного акта та порядок його виконання; адміністративне оскарження; загальні питання відповідальності учасників адміністративного провадження. Однак, серед зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо цього проекту було зазначено, що проект не виконував завдання уніфікації і зведення в один нормативно-правовий акт усіх цих розрізнених положень [67].

У наступному проекті Адміністративно-процедурного кодексу (реєстр. №11472 від 03.12.2012) надано визначення адміністративної справи як справи, розгляд якої здійснюється адміністративним органом щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків. Визначення поняття адміністративної процедури тотожне за змістом аналогічному поняттю, що містилося у проекті такого Кодексу, розробленому у 2003 році. Адміністративною названа процедура, пов'язана із реалізацією органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних (виконавчих і розпорядчих) функцій щодо розгляду та вирішення адміністративних справ. [286]. Проектом Адміністративно-процедурного кодексу 2012 року було передбачено поширення його дії на відносини за участі суб'єктів (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших уповноважених суб'єктів), які наділені компетенцією щодо здійснення управлінських (виконавчих та розпорядчих) функцій та фізичних і юридичних осіб щодо прийняття адміністративного акта та його виконання. Сфера дії цього нормативно-правового акту не поширювалась на відносини у сфері: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно визначення повноважень та порядку організації такої діяльності, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства; 2) провадження дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім

виконання адміністративних актів), нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, пов'язаних зі сплатою податків податкового та митного законодавства, провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею; 3) проходження державної служби, в тому числі дипломатичної та військової, а також служби в органах місцевого самоврядування; 4) розгляду скарг у сфері державних закупівель; 5) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Принципами адміністративної процедури визначено: верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, пропорційність, гласність та відкритість, своєчасність та розумний строк, гарантування правового захисту тощо. Ці принципи наповнені також конкретними механізмами через права та обов’язки учасників адміністративної процедури. [286].

Принципи адміністративної процедури, перелік яких встановлений проектом Кодексу 2012 р. відповідає принципам позасудового провадження, адже серед них відсутні такі принципи як диспозитивність, змагальність, але передбачені принципи рівності учасників адміністративного провадження перед законом, обґрунтованості, гласності і відкритості та інші. Важливим є встановлення принципу «єдиного вікна», який передбачає, що адміністративний орган самостійно організовує вчинення максимально можливої кількості процедурних дій, витребування додаткових документів та відомостей, отримання погоджень та висновків, необхідних для розгляду та вирішення адміністративної справи, без залучення осіб. Цей принцип є основою уніфікації різних адміністративних процедур і кореспондується із положеннями проекту, спрямованими на створення умов максимального скорочення участі

особи, яка звернулась до адміністративного органу, у певних адміністративних процедурах, необхідність здійснення яких передбачена законодавством.

Викликає зацікавленість той факт, що у проектах Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.05.2004 р. визначено адміністративне провадження щодо розгляду і вирішення індивідуальної адміністративної справи як сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим суб'єктом процедурних дій і пов'язаних з цим процедурних рішень з розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і зверненням його до виконання [18]. Інший проект цього нормативно-правового акту був оприлюднений на сайті Міністерства юстиції 9 грудня 2010 року, а у 2015 році до відома громадськості було доведено звіт про оприлюднення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (попередня назва проект Адміністративно-процедурного кодексу).

Виходячи з положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу (2012 р.) під адміністративною процедурою пропонувалось визначити порядок здійснення уповноваженим законом суб’єктом послідовних дій, спрямованих на реалізацію владних (виконавчих і розпорядчих) функцій.

По суті, виходячи з концепції проектів Адміністративно-процедурного кодексу сутність базової категорії адміністративної процедури розкривалась через порядок послідовно здійснюваних дій. Такий підхід не суперечить положенням про адміністративну процедуру, які знаходимо у наукових роботах С.З. Женетель, Ю.М. Старілова, Ю.О. Тихомирова, Т.Я. Хабрієвої та інших. Серед наукових напрацювань системного характеру слід вказати монографію О.І. Миколенка, присвячену формуванню теорії адміністративно-процедурного права [179].

Етимологія терміну «процедура» передбачає його визначення, в основному, як офіційно встановленого порядку, послідовної, тривалої справи [88, с. 526; 185, с.231; 187, с. 577]. Юридичне значення процедури (від лат.

«procedere» - просуватись; англ.. – «procedure») передбачає розкриття його змісту як офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, веденні якоїсь справи, діяльності і т.ін. [332, с.788]. У наукових дослідженнях з адміністративного права сутність процедури розкрито з позицій врегульованих нормами права послідовно здійснюваних дій, які спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [25, с. 10].

Отже, відсутні принципові протиріччя між юридичним і етимологічним значеннями терміну «процедура», що означає наявність різних аспектів фактично одного і того ж явища, що характеризується послідовністю, цілеспрямованістю, правовою визначеністю (останнє притаманне юридичному значенню вказаного терміну).

Т.Я. Хабрієва відзначає фрагментарність наукової думки у напрямку визначення сутності адміністративної процедури та встановленні у чинному законодавстві адміністративних регламентів, що стосуються тільки одного з видів адміністративних процедур – муніципальних щодо надання послуг. Вчена застосовує термін «адміністративний бар'єр» відносно діяльності органів держаної влади, пов'язаної із створенням перешкод для розвитку бізнесу, пропонує критерії розмежування адміністративних процедур і адміністративних бар'єрів [348, с. 95–96], хоча чітко поняття «адміністративна процедура» не формулює.

Визначення процедури з позицій певного порядку послідовно здійснюваних дій знаходимо у роботах Ю.О. Тихомирова. Вчений називає такий підхід висхідним щодо появи складних процесуальних норм, за допомогою яких розвиваються законодавчий, бюджетний, цивільний процеси та інше і виділяє необхідність забезпечення балансу норм матеріального і процесуального права. Існування такого балансу обумовлює сприйняття юридичного процесу як порядку діяльності компетентних органів, урегульованому процесуальними нормами, тобто у широкому смислі. Вказаний

порядок стосується прийняття загальних або індивідуальних юридичних режимів. Поняття адміністративної процедури визначено через нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно вчинюваних дій з метою здійснення їх компетенції та надання публічних послуг [328, с. 233–236].

Таким чином, Ю.О. Тихомиров розглядає процедуру і процес з позицій первинного і похідного, що свідчить про їх невід'ємний сутнісний взаємозв'язок. Визначаючи поняття адміністративної процедури вчений наголошує на її нормативній регламентації, що виключає положення про існування процедури поза межами правового регулювання і закріплює правову процедуру. Крім того, слід наголосити на участі у правовій процедурі суб'єктів, яких чинне законодавство наділяє відповідною компетенцією. При цьому відзначено характер вчинюваних дій у межах правової процедури – послідовний та мету дій – реалізацію компетенції й надання послуг.

Слід, у цьому зв'язку, навести положення, обґрунтоване В.М. Горшеньовим щодо недоцільності і безперспективності протиставлення процедури і процесу [372, с. 13]. Також доцільно навести підхід О.В. Кузьменко, яка вважає, що юридична процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично-значущих дій, які у сукупності складають юридичний процес. Адміністративна процедура, на думку вченої, є регламентованим юридичними нормами порядком здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації [157, с. 179–180].

Викликають зацікавленість і заслуговують на підтримку положення про ознаки адміністративної процедури, обґрунтовані Р.С. Мельником: у межах адміністративної процедури знаходить вираз юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; в свою чергу, адміністративно-процедурні норми виступають як засоби реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей права, які не

мають «власних» процесуальних (процедурних) норм; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження); юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності); наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосереднім чином не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [176].

Обґрунтований Р.С. Мельником підхід дозволяє вказати про доцільність і перспективність формування категорії «адміністративно-процедурні норми», завдяки якій створюються умови виділення правовідносин, пов'язаних із здійсненням послідовних дій завдяки чому створюється нормативне підґрунтя уніфікації адміністративних процедур. Разом з тим, окреме положення потребує додаткової аргументації, зокрема – щодо зовнішнього характеру адміністративної процедури, адже послідовність здійснюваних дій характерна, наприклад, для процедур проходження служби, службового атестування, тобто процедур, що доцільно віднести, за логікою дослідника, до дій внутрішнього характеру.

С.М. Махіна, досліджуючи проблему співвідношення категорій «процес», «провадження», «процедура» зазначала про такий логічний ряд, коли процедура являє собою первинний елемент процесу, провадження утворює сукупність деяких однопорядкових процедур, а процес є сукупністю самостійних окремих процедур та процедур, які у своїй сукупності утворюють провадження [173, с. 11].

Отже, на думку С.М. Махіної процедура є первинною, тобто явищем, що є утворюючим інші правові явища – процес, провадження. Разом з тим, існує інший науковий підхід до визначення сутності процедури, коли категорія «процедура» позначає певну послідовність дій, які можуть бути здійснені у формах процесу або провадження, що не виключає наявності поза процесуальних процедур. Різниця у наукових поглядах щодо співвідношення категорій «процедура», «процес», «провадження» обумовлена їх комплексним характером, що знаходить відображення у окремих аспектах визначення сутності адміністративної процедури.

Наведений Ю.О. Тихомировим підхід може бути покладений в основу визначення загальних ознак адміністративної процедури нагляду:

- правова визначеність;
- послідовність;
- участь уповноважених суб’єктів;
- мета безпосередньо пов’язана із реалізацією компетенції.

Остання ознака має бути врахована при виділенні адміністративних процедур здійснення окремих видів адміністративного нагляду за умови формування загальних засад адміністративної процедури. Разом з тим, перспективною для подальшого наукового пошуку є проблема виділення проваджень щодо здійснення адміністративного нагляду за умови встановлення відповідності ознакам провадження.

Про перспективність такого напрямку наукового пошуку свідчать і наступні наукові положення, сформульовані О.І. Миколенком, який виділив процесуальні норми за наступними додатковими ознаками: 1) дія процесуальних норм суто у сфері публічної влади, а процедурні – і у приватній сфері (наприклад, процедура укладання цивільно-правового чи господарсько-правового договору); 2) зв'язок процесуальних норм з правозастосовною діяльністю та забезпечення ними винесення правозастосовного акта, на відміну від процедурних норм, які можуть існувати і поза межами правозастосовної

діяльності (наприклад, процедура організації роботи з документами в органах державної влади, процедура проведення нарад, консультацій тощо); 3) високий ступінь регламентації процесуальними нормами процедури. На відміну від процедурних норм, процесуальні: а) чітко виділяють стадії процедури і регламентують момент, з якого починається процедура, та момент, яким вона закінчується; б) визначають повноваження компетентних органів та права і обов'язки інших учасників, які необхідні для участі в процедурі; в) встановлюють гарантії реалізації цих прав, обов'язків та повноважень в межах процедури; г) визначають коло учасників на кожній стадії процедури та наділяють відповідним правовим статусом, який може змінюватись зі зміною стадії процедури; д) встановлюють строки і непохитні вимоги щодо оформлення та змісту документів, які оформлюються в межах процедури [179, с. 213-219].

За наведеним О.І. Миколенком підходом можна чітко виокремити процедурні і процесуальні норми, відповідно – виділити процес (провадження), процедуру його здійснення та встановити процедуру реалізації повноважень суб'єктами, які ними наділені. Зважаючи на обґрунтований О.І. Миколенком підхід, правова процедура ширше за змістом, порівняно із провадженням (процесом).

О.І. Миколенко обґрунтовує науковий підхід щодо взаємозв'язку між процедурою і процесом та первинним характером процедури. Вчений виділяє внутрішню структуру процедури і процесу, елементами якої є: провадження, стадії, етапи, процесуальні дії [179, с. 215]. Серед ознак адміністративної процедури виділено:

- послідовний характер;
- здійснення безпосередньо одна за одною чи кількома етапами;
- структурована доцільними суспільними відносинами;
- наявні (встановлені) правила поведінки, за яким здійснюються ці послідовні дії;

- наявна єдина мета здійснення дій;

- динамічне явище;

- набуває зовнішній вираз у поняттях «статичних»;

- притаманний «обслуговуючий» характер, що відображає реалізацію матеріальних норм шляхом здійснення процедур [179, с. 216].

О.І. Миколенко наголошує на наявності адміністративної процедурної (процесуальної) форми. Такою визначено встановлений адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших учасників [179, с. 217–218]. Процедурні норми, на думку вченого, мають організаційний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин [179, с. 217–222]. Серед адміністративних процедур вчений виокремлював контрольно-наглядові процедури. Крім зазначених, до адміністративних процедур віднесені: реєстраційні процедури; дозвільні процедури; атестаційні процедури; заохочувальні процедури. Також виділено адміністративно-юрисдикційні процедури: а) процедури адміністративного оскарження; б) процедури розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах; в) дисциплінарні адміністративні процедури; г) процедури розгляду адміністративних правопорушень; д) адміністративна процедура виконавчого провадження; е) процедури застосування заходів адміністративного припинення [179, с. 220].

Отже, на думку О.І. Миколенка, контрольно-наглядові процедури не є адміністративно-юрисдикційними, проте вченим не враховані процедури адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, нагляду за засудженими і особами, узятими під варту, які застосовуються до

окремої групи осіб, визначеної чинним законодавством, і здійснюється із суто правоохоронною метою.

Вказуючи про адміністративні процедури нагляду слід відзначити наявність таких їх ознак, що випливають з наведеного теоретичного підходу О.І. Миколенка:

- наявні етапи здійснення процедури, що стосуються початку здійснення, послідовно вчинюваних дій, прийняття рішення за результатами їх здійснення;

- правова визначеність правил здійснення процедури нормами, які можна умовно назвати процедурними, тобто такими, якими закріплено певний порядок здійснення процедурних дій;

- притаманна єдина мета здійснення процедур окремих видів адміністративного нагляду;

- має динамічний характер, що відповідає послідовності здійснення дій у межах правової процедури;

- має зовнішній вираз у процедурній формі;

- обслуговуючий характер правової процедури стосовно матеріальних норм як мети та підстав їх здійснення.

Цими ознаками можна доповнити визначені вище загальні ознаки адміністративної процедури нагляду.

Наприкінці 1990-х років адміністративну процедуру було визначено з позицій управлінських дій, які здійснюються виконавчою владою та її місцевими представниками: контрольно-наглядові дії, порядок і правила їх підготовки, діловодство та інші подібні управлінські дії [15, с. 392–393]. На той час вказаний підхід був цілком прийнятним, оскільки в адміністративному праві базовою категорією була категорія «державне управління», а предмет адміністративного права розглядався з позицій управлінської діяльності переважно органів державної виконавчої влади.

Наукова думка представлена розробками 2002 р., в яких доведено, що (юридична) процедура являє собою систему правових відносин, які

складаються в певній послідовності, направлені на досягнення правового результату, що може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших, правових наслідках. Наголошено на цілеспрямованому характері юридичної процедури, що полягає у досягненні результату, який має юридичні наслідки (Р.С. Алімов) [25, с. 19–20].

Презентовані положення є перспективними, що доведено генезисом формування наукових підходів до визначення сутності адміністративної процедури. Так, Р.С. Алімов виділяє такі головні її ознаки як:

- правову сутність;
- послідовний характер;
- правову визначеність;
- цілеспрямованість;
- вихід за межі правоохоронного спрямування, що означає зв'язок предмету процедури із реалізацією функцій уповноваженими суб’єктами;
- наявність юридичних наслідків результату, який досягається при застосуванні процедури.

Саме цими ознаками можна доповнити загальні ознаки адміністративної процедури нагляду, зважаючи на відтворення у них її правової природи.

У 2006 р. вченими було презентовано думку про зв'язок адміністративної процедури із вирішенням індивідуальних адміністративних справ та запропоновано основним суб’єктом, який здійснює адміністративні процедури визначати публічні органи влад її первинною ознакою публічність. Серед додаткових ознак вказано про індивідуальний характер, оскільки рішення у справі прямо стосується конкретних фізичних або юридичних осіб (Р.О. Куйбіда, В.І. Шишкін) [192]. Слід вказати про те, що науковий підхід, за яким адміністративною процедурою пропонується визначати порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб’єктами публічної адміністрації, який передбачений чинним законодавством отримав достатнє поширення

(С.В. Ківалов (2003 р.) [14], В.П. Тимощук (2003 р.) [9, с. 12–24], А.Т. Комзюк , В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник (2007р.)[139, с.47]). О.С. Лагода доповнює запропонований підхід положенням про спрямованість адміністративної процедури на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору (2007р.) [162].

О.В. Кузьменко, досліджуючи проблему адміністративного процесу в парадигмі права, відзначала, що ряд вчених розглядають як однакові за внутрішньою природою явища процесу і процедури. Використання такого підходу дозволило вченій надати наступне визначення адміністративної процедури – як розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес. Адміністративний процес запропоновано визначати як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб’єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [154, с. 184-187].

Отже, ознака розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, на думку О.В. Кузьменко, притаманна адміністративному процесу, а процедура, по суті являє собою певні етапи розвитку явища. Зважаючи на вказане, можна зазначити, що вчена, по суті, виділяє широкий зміст процедури, порівняно із процесом. Обґрунтований О.В. Кузьменко підхід слід підтримати.

Пізніше - у 2009 році І.М. Машаров запропонував підхід, за яким доводив доцільність розкриття сутності адміністративної процедури через визначеність адміністративно-процесуальними нормами спеціального порядку здійснення адміністративним органом зовнішньої адміністративно-публічної діяльності (провадження) щодо вирішення підвідомчих йому категорій однорідних індивідуальних адміністративних справ або здійснення цим органом інших юридично значимих (адміністративно-правових) дій поза межами будь-яких адміністративних проваджень [175, с. 170–171]. По суті наведені наукові підходи передують теоретичним розробкам, запропонованим

пізніше, оскільки передбачають відтворення взаємозв’язку процедури і процесу, закріплюють юридичний наслідок здійснення адміністративної процедури – вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також передбачають поза процесуальний порядок здійснення. Тим самим вказані підходи можна назвати загальними, оскільки в них відображено основна якісна властивість адміністративної процедури – послідовний характер здійснення.

Наведене обумовлює доцільність доповнення ознак адміністративної процедури нагляду такими як:

- зв'язок із вирішенням індивідуальної адміністративної справи;
- завершення прийняттям юридично значимого рішення;
- здійснення уповноваженими органами публічної влади;
- публічний характер.

Разом з тим, не усі адміністративні процедури нагляду можуть мати зв'язок із розглядом індивідуальної адміністративної справи та завершуватись прийняттям юридично значимого рішення, а тільки ті, які здійснюються із метою правової охорони – процедури адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, процедури нагляду за додержанням антикорупційного законодавства тощо. Саме тому такі ознаки можна назвати спеціальними, тобто тими, які притаманні окремій групі адміністративних процедур – правоохоронних. Крім того, врахування предметної специфіки здійснення адміністративних процедур – сфера адміністративного нагляду – визначає необхідність конкретизації ознаки, яка передбачає суб’єктний склад відповідних процедурних відносин. Тож необхідно зазначити про те, що до ознак адміністративної процедури нагляду слід віднести здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами. Ця ознака може бути віднесена до загальних ознак адміністративної процедури нагляду, зважаючи на те, що вона притаманна усім видам таких процедур.

Зважаючи на існуючі наукові погляди щодо сутності адміністративної процедури та враховуючи специфіку адміністративного нагляду як адміністративної діяльності органів виконавчої влади особливого характеру доцільно сформулювати наступне поняття адміністративної процедури нагляду.

Адміністративна процедура нагляду органів виконавчої влади є сукупністю послідовно здійснюваних уповноваженими суб'єктами (органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами) дій щодо здійснення нагляду у встановленому законодавством порядку, є динамічною, спрямованою на реалізацію функцій вказаних суб'єктів у процедурній формі, наявні юридичні наслідки результату, який досягається при застосуванні процедури.

Ознаки адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади систематизовані у дві групи: загальні і спеціальні. Обґрунтовано виділення наступних загальних ознак, тобто тих, які притаманні усім процедурами здійснення органами державної виконавчої влади усіх видів адміністративного нагляду:

- правова визначеність;
- послідовність;
- участь уповноважених суб'єктів – органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб;
- мета стосується реалізації компетенції уповноваженими суб'єктами;
- предмет процедури пов'язаний із реалізацією функцій уповноваженими суб'єктами;
- наявні етапи здійснення процедури, що стосуються початку здійснення, послідовно вчинюваних дій, прийняття рішення за результатами їх здійснення;
- правова визначеність правил здійснення процедури;
- притаманна єдина мета здійснення процедур окремих видів адміністративного нагляду;
- має динамічний характер, що відповідає послідовності здійснення дій у межах правової процедури;

- має зовнішній вираз у процедурній формі;

- обслуговуючий характер правової процедури стосовно матеріальних норм як мети та підстав їх здійснення;

- є публічною;

- наявні юридичні наслідки результату, який досягається при застосуванні процедури.

Спеціальні ознаки адміністративної процедури виділені стосовно правоохоронних процедур, зокрема - процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, процедур нагляду за додержанням антикорупційного законодавства тощо:

- зв'язок із вирішенням індивідуальної адміністративної справи;

- завершення прийняттям адміністративного акту

Для визначення стадій адміністративних процедур нагляду органів виконавчої влади можна запропонувати звернення до положень вчених з адміністративного права, присвячених виділенню стадій адміністративного процесу. Разом з тим, зміст терміну «стадія» у контексті адміністративної процедури потребує корегування, порівняно із положеннями щодо стадії адміністративного процесу.

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник зазначають, що стадію юридичного процесу у найпростішому вигляді представляють як сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, здійснюваних у відносно визначений період часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Її визначають як динамічну, відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітке і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності і які забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально обумовленого правового процесуального результату

[139, с. 44]. Д.М. Бахрах визначає поняття стадії провадження як порівняно самостійної частини провадження, що, поряд із його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості (Д.М. Бахрах) [40, с. 155–156]. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський вважають, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показано результати певних процесуальних дій [79, с. 155]. На думку М.М. Тищенка, процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети й вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [38, с.24].

О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій вважають, що адміністративною процесуальною стадією є відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [155, с. 133]. На думку цих вчених ознаками стадій є: 1) послідовність; 2) ця послідовність логічно визначена, 3) різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції, 4) здійснення тієї чи іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права. [155, с. 132]. Також серед ознак виділено 1) внутрішню структурованість, 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження, 3) логічну та часову послідовність, 4) офіційне закріплення підсумкового результату у процесуальному документі [155, с. 326].

Е. Ф. Демський формулює поняття стадії адміністративного провадження як урегульованих нормами адміністративного процесуального права порядку і умов здійснення відносно самостійних і логічно пов'язаних процесуальних дій,

спрямованих на вирішення і розв'язання завдань певної частини конкретного адміністративного провадження [89, с. 127].

І.В. Бенедик вірно зауважував про те, що стадія виступає як визначена у часі форма, яка наповнена відповідним функціональним змістом, а саме - вимогами до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою [49]. Думка І.В. Бенедика має бути врахована при визначенні ознаки стадії адміністративно-юрисдикційного провадження, оскільки відображає змістовну особливість стадії як правового явища.

Я.Л. Іваненко на підставі підходу Е.Ф. Демського, висновків учених, які досліджували проблематику структури юридичного процесу, виділяє наступні ознаки стадії адміністративного провадження: а) формальна визначеність шляхом урегульованості нормами адміністративного процесуального права; б) реалізація у формі певних процесуальних дій (їх ще називають адміністративними процедурами); в) вказані дії (процедури) логічно пов'язані як між собою, так із іншими діями (процедурами), що реалізуються у межах іншої послідовно здійснюваної стадії; г) ці дії (процедури) є відносно самостійними і визначеними у часі; д) спрямовані на вирішення певного завдання відповідної окремої частини адміністративного провадження, але у межах мети усього провадження; е) функціональний зміст полягає у сукупності вимог до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою. На підставі цих ознак, а також враховуючи специфіку адміністративного неюрисдикційного провадження, Я.Л. Іваненко формулює поняття стадії адміністративного неюрисдикційного провадження як врегульовану нормами адміністративного процесуального права порівняно самостійну, визначену у часі його частину, що реалізується у формі послідовно здійснюваних процесуальних дій (адміністративних неюрисдикційних процедур), які не пов'язані із вирішенням спору про право чи інших колізійних питань у галузі

управління. Її функціональний зміст полягає у сукупності вимог до суб'єктів адміністративного неюрисдикційного провадження та вчинюваних ними дій з метою формування і прийняття управлінського рішення, відповідно до чинного адміністративного законодавства [119, с.66-67].

Дійсно, Я.Л. Іваненко при формулюванні поняття стадії адміністративного неюрисдикційного провадження враховує основні ознаки стадії як правового явища. Проте, вдається доцільним доповнення цих ознак тими, наявність яких також відзначається вченими. Маються на увазі такі ознаки як:

- спрямованість на досягнення певної мети;

- документальна закріпленість процесуальних дій на кожній стадії індивідуальним процесуальним актом, який має правові наслідки;

- притаманність кожній стадії власного суб'єктного складу відносин.

Не можна оминути думку вчених, які виділяли вимоги визнання стадії провадження автономною. Вказане стосується підходу В.Г. Крупіна [152, с. 75], який використала Я.Л. Іваненко [119, с.67-68] і на який можна спиратись при визначенні таких вимог щодо стадій адміністративно-юрисдикційного провадження. Так, кожна стадія адміністративно-юрисдикційного провадження може бути визнана автономною за умови дотримання наступних вимог:

1) поряд із загальними завданнями, що властиві в цілому адміністративно-юрисдикційному провадженню, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми характерними завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій. Невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню адміністративного неюрисдикційного провадження. Фактично слід вказати про те, що ця вимога кореспондується з ознакою стадії провадження про наступність та взаємозв'язок завдань, які виконуються на кожній стадії провадження, але у межах загального завдання усього провадження;

2) об’єктивна обумовленість стадії, внаслідок чого вона стає неминучою у даному провадженні. Зазначена вимога кореспондується із такою ознакою стадії провадження як логічна послідовність;

3) кожна наступна стадія починається тільки після того, як завершиться попередня;

4) положення та повноваження суб’єктів на кожній самостійній стадії мають відрізнятись від положення та повноважень суб’єктного складу інших стадій. Ця вимога кореспондується із ознакою самостійності суб’єктного складу відносин на кожній стадії провадження;

5) кожна самостійна стадія повинна бути формально визначеною і завершуватися прийняттям рішення у формі певного процедурного акту. Ця вимога кореспондується із ознакою офіційного закріплення процесуальних дій на кожній стадії відповідним індивідуальним актом, який має правові наслідки;

6) на окремих стадіях адміністративно-юрисдикційного провадження діють різні режимні характеристики: принципи, процесуальні гарантії, методи юрисдикційної діяльності. Наявність цієї вимоги логічно завершує побудову теоретичної моделі стадії адміністративно-юрисдикційного провадження.

Про об’єктивний характер стадій адміністративного провадження, самостійність стадій вказував В.М. Горшеньов та відповідні теоретичні положення були поглиблені О. І. Миколенком. Зокрема, О.І. Миколенко підкреслював таку характеристику об’єктивності стадій адміністративного провадження як незалежність від суб’єктивного розуміння його особливостей [179, с.120]. Базовими є теоретичні положення, сформульовані В. М. Горшеньовим про дві групи критеріїв, на яких ґрунтується самостійність кожної стадії: конститутивні та факультативні. До конститутивних вчений відносив: наявність конкретних завдань та функцій, притаманних тільки одній стадії; системність юридичних фактів, які безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії до іншої; особливість правового становища учасників провадження; специфічність здійснюваних операцій та характер юридичних

наслідків; особливість закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів. В. М. Горшеньов підкреслював наявність факультативних ознак, які можуть бути виявлені у кожній окремій стадії провадження. При цьому було зазначено про динамічність структури системи стадій, відсутності сталості кількості стадій у різних адміністративних провадженнях, а також про необхідність виділення серед них обов'язкових і факультативних стадій. Обов'язковими названі стадії, необхідні для досягнення цілей і завдань провадження. Факультативною визначено не обов'язкову стадію провадження [326, с. 128].

Спираючись на положення, сформульовані В.Г. Крупіним, І.С. Орехова формулює положення щодо умов автономності стадій контрольного процесу:

1. Поряд із загальними завданнями, що властиві контрольному процесу в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми, особистими завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій. Невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу.

2. Необхідно, щоб стадія була неминучою, об'єктивно обумовленою у даному процесі.

3. Положення та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії мають відрізнятися від положень та повноважень суб'єктного складу інших стадій.

4. Кожна наступна стадія є контрольною стосовно попередньої.

5. Кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, установлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті.

На окремих стадіях контрольного процесу діють різні режимні характеристики: принципи контрольної діяльності, контрольно-процесуальні гарантії, способи та методи контролю [190, с.40; 152].

Наведені вище положення можна застосувати і відносно стадій адміністративної процедури нагляду, умовами автономності яких можна вважати:

- притаманність власних завдань на кожній стадії, але у межах завдань усієї процедури;

- об'єктивність кожної стадії, відсутність штучності виділення;

- наявність різниці у суб'єктному складі на кожній стадії, проте із врахуванням такої особливості щодо процедур правоохоронного характеру;

- логічний взаємозв'язок між діями, які здійснюються на кожній стадії адміністративної процедури.

Результати проведеного теоретико-правового аналізу наукової думки про ознаки та сутність стадій провадження, а також врахування особливостей адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади можуть бути покладені в основу визначення ознак стадії такої процедури та дозволяють сформулювати відповідне поняття.

Так, ознаками стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади доцільно визначити:

- сукупність відносно автономних, самостійних дій на кожній стадії, яка виступає часткою процедури;

- формальна визначеність відповідних дій на кожній стадії шляхом урегулювання нормами адміністративного процедурного права;

- виступає визначеною у часі формою, наповненою функціональним змістом, а саме - вимогами до учасників адміністративної процедури нагляду, їх дій, самої процедури з метою досягнення матеріально-правового результату, передбаченого адміністративно-правовою нормою;

- кожна така частка процедури – відповідна форма - логічно пов'язана між собою у часі, а стосовно процедур правоохоронного характеру - офіційно документально закріплена індивідуальним актом, який має правові наслідки;

- дії, що здійснюються у межах кожної стадії, спрямовані на досягнення загальної мети здійснення адміністративної процедури;

- на кожній стадії виконуються власні завдання у межах загальних завдань усієї адміністративної процедури;

- суб'єктний склад кожної стадії адміністративної процедури нагляду відрізняється, залежно від виду процедури. У разі здійснення процедури правоохоронного характеру суб'єктний склад на кожній стадії відрізняється. Проте для усіх стадій адміністративних процедур нагляду незалежно від їх характеру обов'язковим учасником виступає державної орган виконавчої влади (його посадова особа), наділена відповідними повноваженнями.

Запропоновані ознаки стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади відрізняються від загальних ознак, притаманних стадіям проваджень тим, що передбачено врахування специфіки процедур контрольно-наглядового змісту, для яких не характерна сувора фіксація проміжних дій (стадій) документами, які мають офіційне значення і правові наслідки, на відміну від процедур правоохоронного характеру.

Стадією адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади доцільно назвати сукупність відносно автономних, самостійних дій, які виступають часткою процедури, логічно поєднані у часі і спрямовані на досягнення мети - встановлення міри і ступеню відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Виділяючи стадії адміністративної процедури нагляду, слід звернутись до надбань юридичної наукової думки у напрямку визначення тих стадій, які характерні для усіх видів адміністративних проваджень – юрисдикційних і неюрисдикційних.

Так, Д. М. Бахрах називає загальними для адміністративного процесу, а, отже і для будь-якого із проваджень, такі стадії [40, с. 155–156]:

1. Аналіз сітуації, під час якої здійснюється збір, вивчення інформації про реальне становище, виявляються проблемні питання. Вказана стадія називається по-різному у різних видах проваджень: адміністративне розслідування, перевірка скарги, обговорення правового акта та інше. Відповідна інформація фіксується на матеріальних носіях у формі протоколу, довідки, звіту тощо. Вона покладається в основу управлінських рішень.

2. Прийняття рішення – наказу, постанови, інструкції – в якій фіксується воля суб'єкта влади. У ньому міститься імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади.

3. Виконання рішення. Велике значення має матеріалізація приписів, перетворення їх у реальні дії, права, відносини, процеси.

Аналогічні стадії виділяють і інші вчені-адміністративісти. Разом з тим, перелік стадій доповнюється факультативною стадією оскарження, або опротестування, рішення в справі [10, с. 502]

Не суперчать підходу Д.М. Бахраха положення, сформульовані О.В. Кузьменко відносно узагальнених трьох стадій контрольного процесу: а) інформаційна; б) аналітична; в) стадія коригування [155, с. 381]. О.Ф. Андрійко у монографії, присвяченій організаційно-правовим засадам державного контролю в Україні, визначає такі основні стадії контрольного провадження :

- вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю;

- визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірки та узгодженні їхніх дій;

- прийняття рішення про проведення контролю, з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок;

- ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення;

- прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій;

- виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [26, с. 99].

Запропоновані О.Ф. Андрійко стадії контрольного провадження дозволяють уніфікувати контрольні процедури, виділити типові та встановити ті процедури, які потенційно або реально можуть ускладнити контрольний процес у випадку невідповідності запропонованій моделі стадій. Разом з тим, виділені процедури можуть бути об'єднані у такі стадії як: інформаційна, аналітична, стадія прийняття рішення і стадія виконання прийнятого рішення. Так, до інформаційної стадії можуть входити такі процедури як: вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю, встановлення кола контролюючих суб'єктів та узгодженні їхніх дій, прийняття рішення про проведення контролю. Аналітична стадія стосується - ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення та власне здійснення контрольних дій. Останні дві групи процедур стосуються відповідно стадій прийняття рішення та його виконання.

Існує підхід до виділення стадій юридичного процесу, який передбачає виокремлення стадій логічної послідовності, що стосуються аналізу та узагальнення фактичних обставин справи, їх юридичної кваліфікації, прийняття рішення у справі. Також виділяють стадії функціонального призначення, що проявляються в конкретних видах процесу, коли враховуються безпосередня функція того або іншого етапу, коло суб'єктів, які беруть у ньому участь та їх повноваження, а також стадії організації процесу контролю. На цій стадії здійснюється підготовка до перевірки, проводиться перевірка, розглядаються матеріали контролю та приймаються відповідні рішення [81]. На підставі цього загального підходу до виділення стадій юридичного процесу В.М. Горшеньовим, І.Б. Шаховим були виділені стадії логічної послідовності в контрольному процесі:

1) встановлення фактичних обставин справи, до яких належать операції, що пов'язані з аналізом фактичних даних, із доказом їх повноти та вірогідності;

2) вибір та аналіз норм у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили і т.ін.;

3) вирішення справи, виражене в акті застосування права; та стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів;

4) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [81, с. 160 – 167; 190, с.71-72].

Наведені вище теоретичні положення щодо стадій контрольного провадження (контрольного процесу) можуть бути покладені в основу виділення стадій адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади, зважаючи на такі обставини: а) змістовний взаємозв'язок процедури і процесу; б) наявність рухомої межі між контролем і наглядом; в) наявність ознаки послідовності здійснюваних дій, що характерно як для контрольного провадження (процесу), так і для адміністративної процедури нагляду.

Спираючись на вказані теоретичні положення, опрацьовані вченими у напрямку обґрунтування теоретичної моделі стадій провадження, можна вказати про доцільність виділення обов'язкових і факультативних стадій адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади. Так, до факультативної стадії доречно віднести стадію оскарження. Така стадія притаманна адміністративним процедурам правоохоронного характеру.

Узагальнено до стадій адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади доцільно віднести:

- інформаційну, у межах якої здійснюється збір, обробка інформації стосовно предмету нагляду;

- процедурно-аналітична, яка стосується організації здійснення нагляду, встановлення відповідності діяльності піднаглядного чинному законодавству, виявлення фактів порушень встановлених правил, формування висновку про

відповідність або невідповідність діяльності піднаглядних суб’єктів нормативним вимогам;

- прийняття рішення, яке має юридичне значення;
- оскарження (факультативна);
- перевірка виконання рішення.

Разом з тим, не можна вказати про тотожність переліку стадій окремих видів адміністративних процедур, що особливо стосується адміністративних процедур правоохоронного характеру.

О.В. Баклан наводить світовий досвід врегулювання адміністративної процедури і зазначає, що зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що включає всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія і т.д.) і спеціальними процесуальними законами, що відносяться до конкретних галузей державного управління (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни і т.д.). В цілому ж традиції кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства сильні в країнах колишньої Австро-Угорщини і Середземномор'я. У Німеччині діє Закон про порядок адміністративного провадження від 25 травня 1976 р., що регламентує порядок видання адміністративних актів [36]. У Федеративній Республіці Німеччина існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці - Загальний закон про адміністративну процедуру. Зазначені нормативні акти є базовими законами, що містять у собі загальні правила, що регулюють порядок реалізації повноважень органів державної влади, містять загальні та безпосередні стандарти, загальні принципи діяльності, визначають основні напрямки. Прийняття актів, які регулюють адміністративні процедури країнами-членами Ради Європи, передбачено Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюція (77) 31 на захист особи щодо актів адміністративної влади, Рекомендація № R (80) 2 стосовно дискреційної сили адміністративної влади та інші) [209].

Уніфікація стадій адміністративних процедур може бути покладена в основу розробки і прийняття проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Однак, реалізація такої пропозиції вкрай складна, враховуючи, що сучасне законодавство у галузі правової регламентації здійснення управлінських, організаційних дій органами державної виконавчої влади представлене значною кількістю нормативно-правових актів. Окремо слід виділити нормативно-правові акти, якими врегульовано певні регламенти, які стосуються діяльності органів державної виконавчої влади. Тобто має місце ситуація, коли доцільним уявляється підхід, що передбачає узагальнення вже існуючих нормативно-правових актів, якими регламентовано адміністративні процедури. За таких обставин слід передбачити ускладнення та суто технічні проблеми проведення відповідної аналітичної роботи. Враховуючи вказане, доцільно запропонувати прийняти на рівні закону Основи адміністративної процедури. В цьому нормативно-правовому акті можна запропонувати закріпити модель адміністративної процедури, особливості якої будуть враховані у вже діючих нормативно-правових актах, в які доцільно внести зміни у випадку невідповідності встановлених процедур загальним положенням про адміністративну процедуру.

4.3. Концептуальні засади уніфікації процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади

Наявність різних видів адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади, що обумовлено різницею у предметі, меті, суб’єктах здійснення та їх правосуб’єктності, визначає доцільність постановки питання про уніфікацію процедур адміністративного нагляду як спосіб оптимізації

контрольно-наглядових дій. Постановка питання про уніфікацію процедур адміністративного нагляду доречна, зважаючи на його призначення – гарантування законності і правопорядку, належного правового режиму життєдіяльності населення, забезпечення публічної безпеки та попередження порушень встановлених чинним законодавством норм і правил. Адміністративний нагляд є завжди діяльністю, яка урегульована нормами права, а відносини у цій сфері є правовідносинами, поза якими адміністративний нагляд не може і не повинен здійснюватись.

Актуальність питання про уніфікацію процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади ґрунтується не тільки на єдності цільового призначення, але й на обставинах теоретико-правового характеру, зважаючи на відсутність єдиного підходу законодавця у визначенні нагляду та застосування у законах термінів контроль (нагляд) або нагляд із смисловим навантаженням контролю. Хоча у теорії адміністративного права і сформувався неконфліктний підхід до визначення сутності адміністративного нагляду (зокрема, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, В.М.Горшеньов, Ф.С. Разарєнов, Н.Г. Саліщева, Х.П. Ярмакі, І.Б. Шахов та інші, які системно досліджували проблему державного контролю, співвідношення контролю і нагляду і положення яких були розвинені у подальшому науковому доробку з адміністративного права), проте сучасні соціальні та правові новели, що супроводжують розвиток держави, формування нових напрямків і видів підприємницької діяльності визначає необхідність перегляду існуючих напрацювань та критичного аналізу норм чинного законодавства з метою формування теоретико-правової моделі адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади з позицій, насамперед, підвищення ефективності його превентивної ролі і значення як гаранта законності у механізмі держави.

Дослідники проблематики уніфікації процедур адміністративного неюрисдикційного провадження (Я.Л. Іваненко [119]) та контрольного провадження (С.С. Вітвіцький [65]) звертались до юридичних енциклопедичних

словників з метою встановлення сутності категорії «уніфікація» у юридичному значенні. Так, уніфікацією у праві названо процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Уніфікація стосується як правотворчості, так і правозастосування [62, с. 921]. Термін «систематизація законодавства» означає впорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи [62, с. 812]. Вірно підкреслено, що по суті, уніфікація і систематизація полягають в упорядкуванні. Проте уніфікація стосується ширшого явища – права, у якому забезпечено одноманітність правового регулювання. Процедура систематизації застосовується відносно чинного законодавства, завдяки чому усуваються прогалини, колізії, забезпечується внутрішня узгодженість у правовому регулюванні. Тож систематизація стосується встановлення процедур контрольного провадження у певній послідовності, а уніфікація – усунення розбіжностей при визначенні стадій провадження, процесуального порядку їх здійснення, забезпечення одноманітності у науковому підході щодо формування стадій контрольного провадження [65, с.227].

З наведеним підходом можна погодитись, проте зауважити, що в юридичних енциклопедичний виданнях наведене нормативістське значення категорії «систематизація», що охоплює суто законодавство, а не процедурну форму здійснення законодавче визначених дій. Поряд із цим вірно вказано про сутність уніфікації з позицій усунення розбіжностей, забезпечення відсутності колізійності у підході щодо виділення стадій контрольного провадження.

Спираючись на зазначений підхід, можна навести наступне визначення *уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади* – обґрунтування сутності процедурної форми дій щодо здійснення адміністративного нагляду, що передбачає забезпечення у подальшому одноманітності у науковому підході щодо встановлення послідовності їх здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади (їх

посадовими особами) та впровадження такого підходу у чинне законодавство шляхом розробки і прийняття нормативного акту, який має базовий характер і встановлює правову основу процедури адміністративного нагляду зазначених органів.

Пошук шляхів уніфікації адміністративної процедури розробки і прийняття управлінських рішень за результатами здійснення адміністративного нагляду пасивного характеру дозволяє звернутись до нормо проектної роботи, присвяченої розробці проектів законів, спрямованих на регламентацію прийняття нормативних та індивідуальних актів органами державної влади.

Так, були неодноразові спроби ухвалити закон про нормативно-правові акти, різні проекти щодо якого були зареєстровані, починаючи з 2001 року. Зокрема, проект №0923 (2001 р.), прийнятий у першому і наступних читаннях. Однак він так і не набрав законну силу, оскільки були направлені пропозиції Президента України і постановою Верховної Ради України №2369-III від 5 квітня 2001 року результати голосування скасовані. Наступним був законопроект «Про нормативно-правові акти», реєстраційний номер 2577 (2007 р.), який також не став законом. У 2008 році була здійснена ще одна спроба прийняти відповідний закон (проект №1343-1), яка також не була вдалою. Аналогічно слід вказати і про спробу у 2012 році прийняти проект Закону про нормативно-правові акти (проект № 0922 від 12.12.2012), ст.26 якого присвячена стадіям нормотворчого процесу. Зазначено, що нормотворчий процес здійснюється за процедурою, що може складатися з таких самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта; 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта; 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб’єкту нормотворення; 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб’єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта; 7)

набрання чинності нормативно-правовим актом; 8) введення нормативно-правового акта в дію [287]. У проекті визначено види нормативно-правових актів, система та ієрархія нормативно-правових актів, встановлюються порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроектувальної техніки, а також визначаються способи вирішення колізій нормативно-правових актів [208].

Стосовно проектів Адміністративно-процедурного кодексу слід зазначити, що у проекті 2012 року (реєстр. №11472) надано визначення адміністративної справи як справи, розгляд якої здійснюється адміністративним органом щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків. Визначення поняття адміністративної процедури тотожне за змістом аналогічному поняттю, що містилося у проекті такого Кодексу, розробленому у 2003 році. Проектом Адміністративно-процедурного кодексу 2012 року встановлено, що його дія не поширюється на відносини, що виникають під час провадження діяльності щодо: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно визначення повноважень та порядку організації такої діяльності, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства; 2) кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, податкового та митного законодавства, провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 3) проходження державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, а також служби в органах місцевого самоврядування; 4) розгляду скарг у сфері державних закупівель; 5) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними

до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [286]. Слід вказати, що аналогічний за спрямованістю проект Закону Про адміністративну процедуру був представлений до Верховної Ради України суб’єктом законодавчої ініціативи 09.06.2015, а у пояснювальній записці до нього були посилання на Резолюцію (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацію № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацію № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші. Також зазначено, що проект Закону дасть змогу вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції (адміністративними органами), і фізичними та юридичними особами. Проект Закону має на меті зробити діяльність цих органів та їх посадових осіб впорядкованою, а становище приватних осіб – захищеним [207].

Звернення до проектів нормативно-правових актів, якими пропонувалось унормувати адміністративну процедуру прийняття індивідуальних актів (проекти Адміністративно-процедурного кодексу України) здійснене, зважаючи на ту обставину, що результатом адміністративного нагляду пасивного характеру, здійснюваного органами державної виконавчої влади, розглядається прийняття такого акту. Однак, слід вказати, що наведені проекти адміністративно-процедурних кодексів не поширювали свою дію на процедури уніфікації контрольно-наглядової діяльності, а стосувались, переважно, питань, пов’язаних із забезпеченням реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичної або юридичної особи, а також виконання нею визначених законом обов’язків, дотримання законності та гарантування отримання від уповноважених суб’єктів законних і обґрунтованих рішень у межах компетенції. Тобто були спрямовані на врегулювання процедур за ініціативою

осіб, які не наділені владними повноваженнями. Стосовно адміністративного нагляду, відповідні процедури здійснюються за ініціативою суб'єкта владних повноважень.

Врахування різниці у суб'єктах ініціювання адміністративної процедури дозволяє визначити *адміністративну процедуру нагляду, здійснюваного органами державної влади* як регламентований нормами адміністративного права порядок здійснення нагляду за ініціативою органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб) у межах компетенції, встановленої чинним законодавством з метою реалізації відповідним суб'єктом функцій контролю та нагляду.

Запропоновані проекти адміністративно-процедурних кодексів були побудовані на європейських засадах адміністративної процедури, які доцільно поширити на процедури адміністративного нагляду, формуючи, тим самим, запобіжники порушень прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб при реалізації уповноваженими суб'єктами повноважень щодо здійснення адміністративного нагляду. Разом з тим, слід враховувати наявність різниці у суб'єкті ініціювання адміністративної процедури нагляду, що дозволяє виділити ті засади вказаної процедури, впровадження яких формуватиме належну адміністративну процедуру.

Так, необхідно зазначити про доцільність нормативного закріплення принципу презумпції правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду. Зміст цього принципу полягає у тому, що правозастосувач (суб'єкт адміністративного нагляду – орган державної виконавчої влади, його посадова особа) при здійсненні адміністративного нагляду не тільки виявляє факт порушення чинного законодавства, але й зобов'язаний довести наявність такого факту та вину особи, яка допустила порушення.

Звернення до чинного законодавства, якими урегульовано відносини щодо здійснення адміністративного нагляду не дозволяє вказати про наявність

відповідних правових норм, якими закріплено засади реалізації принципу презумпції правомірності діяльності суб’єкта, що є предметом адміністративного нагляду у більшості нормативно-правових актів. Виключення становить ст..3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, до якої були внесені у 2016 році зміни, що передбачали закріплення принципів «гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання», «презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю)» [220].

Однак, Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 8358/1999 [235] передбачено права посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров’я України, однак не встановлено обов’язки. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» від 13.11.2013 №824 [246] також не передбачено обов’язки державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки доводити вину особи, яка допустила порушення законодавства.

А.А. Пухтецька слушно вказує про те, що сучасний зміст і значення багатьох європейських принципів адміністративного права щодо організації публічної адміністрації (умовно - «інституційні» принципи) до цього часу не знайшли закріплення в чинному законодавстві України, потребують перегляду підходів щодо їх тлумачення і практики застосування, хоча вони є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічних адміністрацій (передусім Веберівської та Шведської), заснованій на фундаментальних

цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги прав і свобод людини [290, с. 116].

Серед засад адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади, відповідних європейським стандартам адміністративної процедури, слід вказати про такі принципи як обов'язкове викладення мотивів рішення; відсутність переслідування тих цілей, що не випливають з чинного законодавства; об'єктивність та неупередженість адміністративної процедури; прийняття рішення протягом розумного строку.

Вказані засади адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади співвіднесені за змістом із європейськими стандартами адміністративної процедури, які знайшли відображення у проектах адміністративно-процедурних кодексів і положення яких виділені В.П.Тимощуком. Дослідник вказує наступні стандарти адміністративної процедури, які відображені у рекомендаціях Ради Європи, зокрема, в «Резолюції про захист особи від актів адміністративних органів» (Резолюція 77/31) у виді наступних п'яти принципів: право особи бути вислуханим; право доступу до матеріалів справи; право на допомогу та представництво; обов'язок адміністративного органу мотивувати свої рішення; обов'язок повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта [210, с.290]. В.П. Тимощук також наводить додаткові принципи адміністративної процедури, викладені в Рекомендації Ради Європи №R 80(2) щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами: відсутність переслідування інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надане; дотримання об'єктивності і неупередженості, враховуючи ті факти, які стосуються конкретної справи; дотримання принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації; зважання на будь-які негативні наслідки, які може мати рішення адміністративного органу для прав, свобод, законних інтересів осіб, та співвідношення їх з цілями органу; прийняття рішення протягом розумного строку; керування загальними адміністративними

вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини окремої справи [210, с.293-294].

Важливо підкреслити доречність застосування терміну «розумний строк» при вирішенні питання унормування адміністративної процедури розробки та прийняття управлінських рішень.

Так, на думку М.О. Сороки, розумний строк - найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, перебіг якого розпочинається з дня відкриття провадження у справі, а закінчується набранням законної сили остаточним рішенням суду, у процесі перебігу якого відсутній хоча б один з фактів, наявність якого свідчить про затягування розгляду справи адміністративної юрисдикції [314, с.9-10]. Не зважаючи на те, що дослідник обґрунтував визначення розумного строку стосовно судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства) тим не менше, слід відзначити, що в основу цього визначення покладено ключову вимогу заборони затягування справи у судовому процесі, яка у адміністративній процедурі трансформується у принцип оперативності.

В.П. Тимощук відзначає залежність визначення сутності категорії «розумний строк» від низки факторів: складності справи, що розглядається, невідкладності рішення, кількості осіб, залучених до справи. При цьому першочергове значення має підхід, за яким вирішення справи повинно здійснюватись у найкоротший строк. В.П. Тимощук зазначає про те, що бажано чітко визначити строки вирішення окремих видів справ, а також про диференціацію строків залежно від складності справи. При цьому повинно вимагатись не тільки формальне дотримання визначеного законом строку, але й обов’язок діяти у сприятливий момент [210, с.295].

Вказуючи про розумний строк у контексті адміністративної процедури адміністративного нагляду слід зазначати, насамперед, про необхідність чіткого

визначення у чинному законодавстві строків протягом яких має бути здійснена адміністративна процедура. Особливе значення набуває така правова вимога у разі здійснення адміністративної процедури, що безпосередньо впливає на реалізацію прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки. Вказане стосується, у першу чергу, процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Правова вимога необхідності чіткого визначення у чинному законодавстві строків здійснення адміністративної процедури стосується і контрольно-наглядових процедур, пов'язаних із здійсненням перевірок у певних сферах життєдіяльності населення.

Разом з тим, термін «розумний» може бути застосований і відносно тих процедур адміністративного нагляду, які не передбачають встановлення чітких темпоральних характеристик у годинах, днях. У такому разі вказаний термін відображає темпоральну характеристику суспільної потреби у здійсненні процедур нагляду.

Так, наприклад, забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки патрульною поліцією здійснюється шляхом цілодобового патрулювання території обслуговування (п.п.1 п.1 ч.III Положення про патрульну службу МВС, затверджене наказом МВС України від 02.07.2015 №796 [245]).

Крім того, вказуючи про процедури адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади, які мають пасивний характер, недоцільно виділяти адміністративну справу, яку переважно визначають з позицій справи адміністративної юрисдикції: 1) справи, виникнення яких передбачає наявність спору у сфері публічно-правових відносин, розгляд і вирішення якого може здійснюватись органами виконавчої влади або судами, а також органами місцевого самоврядування на основі матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, враховуючи при цьому положення деяких інших

галузей права; 2) передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, у яких хоча би однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ст..3 Кодексу адміністративного судочинства України) [62, с.865].

Зазвичай категорія «розумний строк» застосовується у процесуальному законодавстві, в тому числі – у судовому адміністративному процесі. Разом з тим, уведення цієї категорії до відносин поза судового адміністративного процесу надає теоретичну можливість запровадження у чинне законодавство загальну правову вимогу здійснення процедур у строк, який дозволяє приймати управомоченим суб'єктом законне і обґрунтоване рішення. Слід врахувати при визначенні такого строку у адміністративній процедурі вимогу до нього як до найкоротшого, що відповідає принципу оперативності як засадничого принципу діяльності органів публічної адміністрації (в тому числі – органів державної виконавчої влади), відповідно до європейських стандартів адміністративної процедури.

Отже, *розумний строк у адміністративній процедурі адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади* – найкоротший строк, протягом якого уповноважений орган державної виконавчої влади (його посадова особа) здійснює конкретні дії, спрямовані на встановлення відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Пошук уніфікованого наукового підходу щодо встановлення процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади визначає необхідність звернення до робіт І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової [53], які пропонують виділяти стадії, які мають місце у будь-якій адміністративній процедурі: початок адміністративної процедури; розгляд і слухання справи; прийняття адміністративного акта. Крім того, запропоновано виділяти стадії,

притаманні окремому різновиду адміністративної процедури. Останнє ґрунтується на тому, що не кожне прийняте рішення в адміністративній справі потребує спеціальної стадії – виконання рішення [53, с.67]. Виділяючи наявність безпосереднього зв'язку адміністративної процедури із адміністративною справою, І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова вказували про наявність фактичної, процедурної та правової підстав початку адміністративної процедури. Фактичною підставою виділено звернення до адміністративного органу або прийняття рішення суб’єктом публічного адміністрування про початок процедури. Процедурна підстава – поява у особи права на звернення або відповідного повноваження у владного суб’єкта. Правова підстава – це закріплення у нормативно-правових актах переліку конкретних прав, обов’язків та повноважень учасників адміністративної процедури [53, с.70].

Презентований І.В. Бойко, О.Т. Зимою, О.М. Соловйовою підхід щодо виділення фактичної, процедурної та правової підстав початку адміністративної процедури, безумовно, викликає зацікавленість, а його правильність і доцільність випливає з чинного законодавства, яке регулює порядок реалізації компетенції владними суб’єктами. Вказане стосується і процедур адміністративного нагляду, здійснюваного органами державної виконавчої влади не тільки пасивного характеру, а й здійснюваного у межах контрольно-наглядової діяльності як її невід’ємної складової, тобто усіх видів адміністративних процедур адміністративного нагляду.

На думку Е.Ф. Демського, підставами проведення таких контрольних заходів як перевірки є [89, с.202]: витрати істотно перевищують доходи; провадження зовнішньоекономічної діяльності; користування податковими пільгами; операції з підакцизними товарами; інформація про господарські зв’язки з шахрайськими фірмами, провадження забороненої діяльності, масштабні фінансові операції, великі готівкові обороти тощо; виявлення недостовірних даних у документах обов’язкової звітності; надходження скарги

від конкретної особи про порушення законодавства; звернення правоохоронних органів щодо правомірності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна та ін..

Звернення до наукових положень Е.Ф. Демського у контексті дослідження проблеми адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади обумовлено, насамперед, тією обставиною, що вчений не розмежовує чітко контроль і нагляд, а вказує про контрольно-наглядові провадження [89, с.202]. Разом з тим, більшість виявлених Е.Ф. Демським підстав потребують конкретизації і сформульовані на підставі Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, затвердженого наказом Голов КРУ України від 13 липня 2004 р. №185. Тобто Е.Ф. Демський формує відповідні положення тільки щодо фінансового контролю. Крім того, слід зазначити, що відповідні положення наведені вченим у 2008 році і на цей час потребують оновлення.

Застосування наукового підходу І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової дозволяє вказати про фактичні, процедурні та правові підстави, наприклад, державного санітарно-епідеміологічного нагляду. При цьому слід вказати, що відповідні підстави виділяються тільки щодо уповноваженого органу державної виконавчої влади. Разом з тим, звернення до чинного законодавства, яке регулює відносини щодо здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду не дозволяє чітко вказати про форму акту, яким закріплено прийняття рішення про початок процедури адміністративного нагляду. Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 8358/1999, встановлено переважно процедурні та правові підстави.

Вказане означає,що підхід І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової може бути застосований для вдосконалення законодавства, норми якого врегульовують адміністративну процедуру нагляду органів державної виконавчої влади.

С.С. Вітвіцький, вирішуючи питання про уніфікацію процедур контролю [65, с.228-229], звертається до Указу Президента України «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» від 26.07.2005 № 1132/2005 [202], дія норм якого спрямована на упорядкування процедур контролю за виконанням правових актів Президента України. Відповідні процедури контролю за виконанням актів, доручень Президента України систематизовані у наступні етапи:

1) постановка на контроль, визначення форм і методів контролю, зокрема: контроль за додержанням строків, установлених для виконання актів, доручень Президента України; постійний моніторинг, отримання від виконавців і вивчення відповідної проміжної та підсумкової інформації, аналіз цієї інформації, статистичних даних і звітності та результатів моніторингу; проведення в разі потреби поглибленого вивчення і перевірок стану виконання актів, доручень із залученням відповідних органів та фахівців, заслуховування на нарадах або спеціальних засіданнях повідомлень посадових осіб; здійснення періодичного узагальнення стану виконання актів, доручень, підготовка аналітичних матеріалів, звітів про хід їх реалізації;

2) контроль стану виконання актів, доручень;

3) інформування Президента України про хід виконання актів, доручень та надання Державному секретарю України пропозицій щодо здійснення дальшого контролю за їх реалізацією;

4) зняття з контролю завдань, визначених актами, дорученнями .

С.С. Вітвіцький пропонує порівняти етапи контролю за виконанням актів, доручень Президента України із стадіями контрольного провадження, запропонованими Т.І. Шапочкою і зазначає про їх змістовну відповідність. Разом з тим, дослідник підкреслює відсутність стадії оскарження рішення, прийнятого за результатами такого провадження і зазначає, що у разі, коли предмет контролю стосується виконання актів, доручень Президента України, то стадія оскарження може бути не передбачена саме у такому провадженні.

Стадія оскарження доречна у разі, якщо до суб'єкта, діяльність якого пов'язана із виконанням актів, доручень Президента України, будуть застосовані заходи дисциплінарного впливу, адже таке виконання здійснюється у межах реалізації суб'єктом відповідної компетенції [65, с.228-229].

Так, Т.І. Шапочка, досліджуючи питання контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності пропонує стадіями контролю та нагляду визначати: а) підготовчу, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта та предмет контроль та нагляд, планування цієї діяльності, вирішуються питання її ресурсного забезпечення, накреслюються можливі шляхи взаємодії між суб'єктами при її здійсненні, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); б) центральну, на якій безпосередньо здійснюється контроль та нагляд, проводяться заходи, які включають у себе такі дії, як спостереження, виявлення, збирання та обробка інформації, порівняння реального стану справ на об'єкти зі встановленими правилами, тобто аналізується відповідність стану підконтрольного (піднаглядного) об'єкта встановленим вимогам; в) підсумкову, на якій здійснюється «реагування» на виявлену ситуацію, прийняття рішень за підсумками контролю та нагляду, доведення його до адресата [362, с.53-54]. С.С. Вітвіцький виділяє думку Т.І. Шапочки відносно того, що у межах кожної з виділених стадій відповідно до встановлених процедур здійснюється контрольно-наглядова діяльність. Саме тому процедури контролю та нагляду уповноважених на те суб'єктів у сфері дозвільної діяльності згруповано у такі групи: а) процедури підготовки до проведення контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності (дані процедури спрямовані на реалізацію функцій аналітичного та ресурсного забезпечення діяльності щодо контролю та нагляду, планування та визначення можливостей залучення додаткових сил і засобів з метою визначення умов здійснення контрольної та наглядової діяльності); б) процедури здійснення контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності (дані процедури спрямовані на досягнення мети щодо визначення відповідності

стану об’єкта та предмета контролю та нагляду встановленим вимогам); в) заключні процедури контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності (мета даних процедур полягає у формуванні остаточного висновку за результатами контрольної та наглядової діяльності) [65, с.225; 362, с.54].

Наведені теоретико-правові положення свідчать про те, що логічна послідовність процедур, пов’язаних із контролем за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України аналогічна логіці процедур контролю та нагляду за законністю дозвільної діяльності, що передбачає здійснення підготовчої, центральної і підсумкової стадій. Принагідно можна передбачити виділення таких стадій процедур адміністративного нагляду пасивного характеру як: а) підготовча; б) центральна; в) підсумкова.

Разом з тим, зміст перелічених стадій процедур адміністративного нагляду пасивного характеру потребує конкретизації. Так, підготовча стадія пов’язана із плануванням здійснення нагляду, проведенням оперативних нарад, організаційної підготовки. Центральна – безпосередньо із здійсненням процедур нагляду у формі спостереження, патрулювання, використання технічних засобів тощо. Підсумкова стадія стосується прийняття рішення за результатами здійснення нагляду у формі акту-документу, що має юридичне значення.

Сучасний стан врегулювання відносин у сфері адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади не можна назвати цілісним і належним, адже проведений попередньо аналіз правових приписів свідчить про наявність суттєвих програли і колізій, ситуативність визначення суб’єктів адміністративного нагляду, фактично слабкий зв'язок і обумовленість мети певного виду адміністративного нагляду із змістом і процедурами його здійснення. Крім того, існують деякі види адміністративного нагляду, здійснення яких потребує принципової новелізації, зважаючи на примат прав і свобод громадян, верховенство права в діяльності уповноважених державою суб’єктів правозастосування. Вказане стосується, у першу чергу,

адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, процедури нагляду якого переважно регламентовані законодавством минулого століття і не зазнали принципових змін, за виключенням норм про Національну поліцію як уповноваженого суб'єкта замість органів внутрішніх справ.

Слід окремо виділити процедури, здійснювані Національним агентством з питань запобігання корупції щодо моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п.6 ч.1 ст.11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII), дослідження яких потребує окремої уваги, особливо зважаючи на недостатність сучасного наукового критичного аналізу в цьому напрямку, а також на ту обставину, що підзаконні акти, приписи яких спрямовані на регламентацію процедур діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції прийняті нещодавно (наприклад, Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 №3 «Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 липня 2016 року за № 959/29089) [283]; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 №3 «Про роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» (із змінами); Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.09.2016 №19 «Про затвердження Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій» та інші).

При цьому слід зазначити, що нормативно-правові акти, якими визначено порядок перевірки декларацій потребують приведення у відповідність із

чинним законодавством щодо реєстрації нормативно-правових актів, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації (відповідно Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 №493/92 [223], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 №731 [239], а також наказу Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 №34/5 [217]). Необхідно враховувати чинність припису абзацу третього пункту другого Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 №731, якою зобов’язано міністерства, інші органи виконавчої влади забезпечити постійний перегляд виданих нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність з Конституцією та законами України, іншими актами законодавства, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції та правом Європейського Союзу (acquis ЄС), а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

У цьому зв’язку продуктивним видається підхід, який передбачає градацію в уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади на засадах провадження з розробки і прийняття управлінських рішень, а також на основі існуючих підходів щодо уніфікації процедур адміністративного неюрисдикційного провадження. У першому

випадку запропонований підхід, що передбачає основою уніфікації процедури розробки і прийняття управлінських рішень, застосовується у разі здійснення адміністративного нагляду як пасивної діяльності, що не передбачає втручання в оперативну діяльність об'єкта, яка є предметом нагляду і стосується тільки спостереження за дотриманням загальнообов'язкових правил. При здійсненні власне нагляду результат оформлюється рішенням у визначеній законодавством формі, яке є підставою і приводом подальшого здійснення правозастосувачем діяльності, спрямованої на гарантування законності і правопорядку.

Якщо має місце контрольно-наглядова діяльність, коли спостереження є невід'ємною частиною реалізації органом державної виконавчої влади функцій контролю та нагляду, для уніфікації процедур адміністративного нагляду доцільно застосовувати підхід, заснований на визначенні стадій адміністративного неюрисдикційного провадження. Така пропозиція випливає із сформованого в науці адміністративного права доктринального підходу щодо процесуальної форми контрольної діяльності – контрольного провадження, невід'ємною складовою якого за встановлених законодавством умов виступає нагляд.

Зокрема, Законом України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI [227] передбачено здійснення державного ринкового нагляду, а також державного контролю продукції при її ввезенні на митну територію України. У сукупності вони забезпечують здійснення державного ринкового нагляду за додержанням виробниками та розповсюджувачами продукції загальної вимоги щодо безпечності продукції (ч.1 ст.11).

Разом з тим, слід зауважити, що більшість процедур адміністративного нагляду пов'язана із контрольною діяльністю, про що свідчить і чинне законодавство, що урегульовує державний контроль (нагляд) або визначає адміністративний нагляд як діяльність, що містить у собі і контрольні процедури. У зв'язку з цим можна запропонувати розглядати процедури

розробки і прийняття управлінських рішень під час здійснення адміністративного нагляду, що має пасивний характер, як окрему стадію контрольно-наглядових процедур.

Презентований підхід до уніфікації процедур адміністративного нагляду побудований на врахуванні особливостей здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади, однак може бути застосований переважно щодо адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, враховуючи розгалуженість за предметом його здійснення. Слід також зауважити, що підхід, який заснований на провадженні з розробки й прийняття управлінських рішень, доречний тільки у разі прийняття за наслідком здійснення адміністративного нагляду пасивного характеру адміністративного акту, який оформлено письмово у рішеннях різних форм (власне рішеннях, висновках, інших актах-документах).

Актуальність запропонованого підходу підтверджена чинністю Постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752, якою затверджено методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) [234]. У вказаній Постанові Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 передбачено перелік питань щодо здійснення контролю за діями (бездіяльністю) посадових осіб органу державного нагляду (контролю) та пояснення, зауваження або заперечення щодо проведеного заходу та складеного за його результатами акта, запропоновано уніфіковану форму акта перевірки та вимоги щодо відомостей, які повинні бути відображені в такому акті, відповідно вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Зокрема - завчасне попереднє письмове повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу державного нагляду

(контролю); розгляд під час проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) виключно тих питань, що стали підставою для його проведення та інші. Разом з тим, перелік відповідних відомостей переважно має узагальнений характер, що не виключає необхідності подальшого опрацювання єдиних уніфікованих підходів щодо здійснення нагляду та відображення його результатів у конкретному акті-документі.

Сутність актів, які приймалися у процесі здійснення управлінської діяльності аналізували В. Д. Бакуменко [37], В. В. Богуцький [52], Б. Г. Литвак [166], Ю. Р. Мірошниченко [180], В. П. Чабан [357] та інші. Поряд із цим сучасний науковий доробок представлений роботами І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової [53], в яких виділено наступні ознаки адміністративного акту: владність, тобто наявність волі представників влади в акті; правовий характер, зважаючи на нормативну основу його прийняття та наявності правових наслідків; індивідуальність, оскільки в акті вирішуються конкретні питання управлінської діяльності, чітко визначені адресати та сформульовані конкретні волевиявлення владарюючого суб’єкта; прийняття суб’єктом публічної адміністрації, наділений владними управлінськими повноваженнями; підзаконний характер; зовнішня дія, тобто спрямованість на не підпорядкованих владарюючому органу осіб; офіційність, що означає прийняття акта від імені публічної влади на підставі приписів законодавства. Вчені формулюють наступне визначення адміністративного акту – це прийняте суб’єктом публічного адміністрування рішення, що має індивідуальний характер, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов’язків приватних осіб або задоволення публічного інтересу [53, с.34-35].

Не заперечуючи, в цілому, проти такого підходу, який охоплює існуючі доктринальні підходи до визначення сутності управлінського рішення, уводячи новелізовану категорію публічного адміністрування, тим не менше, слід вказати про те, що категорія «публічний» стосується не тільки органів державної влади і органів місцевого самоврядування, але й громадських

об’єднань, публічних акціонерних товариств [215]. Саме тому не можна визначати вказаний підхід як усталений, а презентоване визначення як беззаперечне. Поряд із цим владна сутність та офіційний характер акту, прийнятому органом державної виконавчої влади у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством, не викликає сумнівів.

Привертає увагу визначене Я.Л. Іваненко поняття адміністративного акту-документу як матеріальної форми односторонньої реалізації процесуальних повноважень адміністративних органів, їх посадових чи службових осіб з дотриманням встановленої законодавством процедури розробки, прийняття, набуття і втрати чинності, що тягне за собою юридично значимі наслідки [119, с.187]. У цьому понятті закріплено такі основні ознаки акту-документу:

- правова форма;
- форма акту як документу;
- прийняття уповноваженим суб’єктом;
- прийняття у зв’язку з реалізацією повноважень;
- прийняття в односторонньому порядку;
- вимога дотримання встановленої законодавством процедури розробки, прийняття, набуття і втрати чинності;
- наявність правових наслідків прийняття і чинності акту-документу.

Зазначені ознаки акту-документу можуть бути покладені в основу встановлення ознак акту-документу, прийнятого за результатами здійснення адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади пасивного характеру. Конкретизація наведених теоретичних положень може бути здійснена шляхом врахування особливостей компетенції суб’єктів, які приймають такий акт-документ.

Таким чином, до ознак акту-документу, що приймається за результатами адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади слід віднести:

- наявна правова форма акту-документу;

- прийняття уповноваженим суб’єктом – органом державної виконавчої влади (його посадової особи) у межах компетенції щодо здійснення адміністративного нагляду;

- є правовою формою реалізації компетенції і приймається за результатами реалізації;

- приймається із дотриманням встановленої законодавством процедури;

- наявні правові наслідки прийняття і чинності акту-документу.

Актом-документом, що приймається органом державної виконавчої влади (його посадовою особою) за результатами здійснення процедур адміністративного нагляду є правова форма реалізації органом державної виконавчої влади (його посадовою особою) компетенції щодо встановлення стану дотримання чинного законодавства суб’єктом, діяльність якого є предметом нагляду у виді документу, який приймається із дотриманням встановленої чинним законодавством процедури і має юридичні наслідки.

Акт-документ, що приймається за результатами адміністративного нагляду може бути як нормативний, так і індивідуальний. Необхідність виділення нормативних актів як актів-документів, що приймаються за результатами здійснення процедур адміністративного нагляду, ґрунтується на тому, що під час здійснення адміністративного нагляду можуть виникнути питання, які потребують врегулювання на нормативному рівні. Разом з тим, переважна більшість актів-документів, що приймаються за результатами здійснення адміністративного нагляду пасивного типу є актами індивідуального характеру, спрямованими на забезпечення законності і правопорядку, дотримання загальнообов’язкових правил адресатами приписів, зазначених у такому акті-документі.

Відзначаючи напрямки вдосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади, слід вказати про науковий підхід В.М. Горшеньова стосовно істотних ознак правової форми, який є джерелом встановлення одного

з напрямків усунення прогалин у чинному законодавстві. Так, вчений виділяв такі істотні ознаки правової форми:

- зв'язок форми діяльності із розглядом юридичної справи, під якою розуміються життєві обставини, передбачені нормативно-правовими актами;

- здійснення виключно уповноваженими органами (посадовими особами) та іншими суб'єктами;

- вираження у здійсненні операцій з нормами права;

- закріплення результатів правової форми у документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму;

- наявність потреби у встановленні низки гарантій;

- зв'язок правової форми діяльності із необхідністю використання відповідних методів і засобів юридичної техніки [82, С. 37].

Хоча зазначені положення були сформульовані у 70-х роках минулого сторіччя, проте їх актуальність і наукова значимість беззаперечна, про що свідчить їх використання у наукових дослідженнях, присвячених аналізу проблеми правових форм, в тому числі – процесуальних (Е.Ф. Демський, Я.Л. Іваненко, Д.В. Лученко, О.В. Кузьменко, Е.Ю. Швед та інші). Звернення до теоретичних положень сформульованих В.М. Горшеньовим, є підґрунтям пропозиції щодо розробки і прийняття нормативно-правового акту, яким було би визначено засади адміністративної процедури в діяльності органів державної виконавчої влади. Таким нормативно-правовим актом міг бути закріплений адміністративний регламент процедури розробки і прийняття управлінських рішень, порядок набуття ними чинності і втрати чинності, прийнятий на рівні указу Президента України.

З метою формування структури такого акту доцільно звернутись до теоретичних напрацювань М.М. Тищенка, присвячених провадженню щодо прийняття індивідуальних актів управління. Вчений зазначає, що традиційно під індивідуальними актами управління розуміються акти органів управління, які з моменту їх видання породжують, змінюють чи припиняють

правовідносини між відповідними суб'єктами. По суті вони являють собою конкретні рішення, які приймають відповідні суб'єкти управління у суворо окреслених межах їх компетенції і спрямовані на вирішення різноманітних адміністративних справ у процесі повсякденного, безпосереднього керівництва різними галузями життя суспільства. М.М. Тищенко підкреслює, що провадження щодо розробки і прийняття індивідуальних актів управління має у певному сенсі універсальний характер, оскільки охоплює усі види адміністративних проваджень, результатом яких виступає прийняття індивідуального акту управління. Таке провадження, підкреслює вчений, характеризується меншою регламентацією, порівняно із процедурою розробки і прийняття нормативних актів, а одним із основних параметрів виступають загальні вимоги, які пред'являються до актів управління. До відповідних стадій належать: 1) підготовка управлінського акту та прийняття його до розгляду; 2) розгляд справи, аналіз і вибір [38, с.129-130].

Однак наведені М.М. Тищенком стадії потребують певного корегування, враховуючи, що прийняття індивідуального акту-документу здійснюється за результатами правозастосовних процедур адміністративного нагляду та містить наступні стадії:

- визначення необхідності прийняття індивідуального акту, планування прийняття та винесення рішення щодо його прийняття;
- аналіз і вибір правових норм, на яких ґрунтується прийняття індивідуального акту-документу, розробка індивідуального акту;
- оформлення індивідуального акту;
- доведення приписів індивідуального акту до його адресата;
- оскарження індивідуального акту.

При цьому доцільно виділені стадії закріпити у нормативно-правовому акті, спрямованому на врегулювання загальних засад адміністративної процедури в діяльності органів державної виконавчої влади на рівні указу Президента України.

Отже, доцільно передбачити, що проект Указу Президента України «Про засади адміністративної процедури в діяльності органів державної виконавчої влади» має містити наступні структурні складові:

Глава 1. Загальні положення

Глава 2. Суб’єкти розробки і прийняття індивідуального акту

Глава 3. Види індивідуальних актів, підстави їх прийняття

Глава 4. Планування прийняття індивідуального акту

Глава 5. Аналітична стадія розробки та прийняття індивідуального акту

Глава 6. Вимоги до оформлення індивідуального акту. Порядок оформлення індивідуального акту

Глава 7. Порядок доведення індивідуального акту до адресата його приписів

Глава 8. Порядок оскарження індивідуального акту.

Прикінцеві та перехідні положення

Проведений аналіз проблеми уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади дозволи запропонувати структуру проекту Закону Про засади адміністративно-наглядової діяльності в Україні (додаток А). У зазначеному проекті доцільно:

- унормувати загальні засади процедур адміністративно-наглядової діяльності;

- закріпити види і підвиди адміністративно-наглядової діяльності;

- унормувати перелік суб’єктів, які виконують функції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

- навести форми рішень, які приймаються за результатами адміністративно-наглядової діяльності;

- унормувати процедури розробки і прийняття рішень, порядок набуття і втрати ними чинності;

- порядок оскарження рішень, прийнятих за результатами адміністративно-наглядової діяльності.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4

Формування науково-практичної основи структурної побудови процедури адміністративного нагляду органів виконавчої влади уможливило наступні висновки.

Сутність юридичного конфлікту випливає з його ознак, які фіксуються у чинному законодавстві у вигляді особливих юридичних станів, конфліктних ситуацій, заборон, в тому числі – щодо порушень встановлених правових вимог. Вказане означає, що наявність правових вимог та обов’язку їх дотримання є конфліктогенним чинником, який впливає на правовідносини, в тому числі – і адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади.

Опрацювання наукових підходів щодо визначення сутності категорій «юридичний конфлікт» (П. О. Астахова, Н. В. Семенової, А. С. Шапієва та інших), «адміністративно-правовий спір» (Л. В. Бринцева, Ю. С. Педько, В. А. Сьоміна, Г. Й. Ткач та інші), «публічно-правовий спір» (К. О. Тимошенко) дозволило включити до складу елементів адміністративно-правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади предмету і змісту, а також сформулювати наступні загальні ознаки такого конфлікту, на підставі яких сформульовано ознаки адміністративно-правового конфлікту у сфері адміністративного нагляду.

Систематизація адміністративно-правових конфліктів у сфері правопорядку як детермінант здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади передбачає виділення: 1) деліктних конфліктів, які поділені на: а) адміністративно-деліктні; б) конфлікти, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень; в) дисциплінарні конфлікти; 2) управлінські конфлікти, наявність яких є підставою адміністративного оскарження.

Аналіз поняття «адміністративна процедура нагляду органів виконавчої влади» з позицій онтології і гносеології дозволив виділити єдині засади

адміністративної процедури нагляду і особливості її здійснення по окремих видах адміністративного нагляду.

Загальними ознаками адміністративної процедури нагляду, характерними для будь-якої адміністративної процедури, встановлено: правова визначеність; послідовність; участь уповноважених суб'єктів; мета безпосередньо пов'язана із реалізацією компетенції. Серед ознак адміністративної процедури нагляду також виділено: наявні етапи здійснення процедури; правова визначеність правил здійснення процедури нормами, які можна умовно назвати процедурними, тобто такими, якими закріплено певний порядок здійснення процедурних дій; притаманна єдина мета здійснення процедур окремих видів адміністративного нагляду; має динамічний характер, що відповідає послідовності здійснення дій у межах правової процедури; має зовнішній вираз у процедурній формі; обслуговуючий характер правової процедури стосовно матеріальних норм як мети та підстав їх здійснення; цілеспрямованість; вихід за межі правоохоронного спрямування, що означає зв'язок предмету процедури із реалізацією функцій уповноваженими суб'єктами; здійснення уповноваженими органами виконавчої влади (їх посадовими особами); публічний характер; наявність юридичних наслідків результату, який досягається при застосуванні процедури.

Виділено наступні умови автономності стадій адміністративної процедури нагляду: притаманність власних завдань на кожній стадії, але у межах завдань усієї процедури; об'єктивність кожної стадії, відсутність штучності виділення; наявність різниці у суб'єктному складі на кожній стадії, проте із врахуванням такої особливості щодо процедур правоохоронного характеру; логічний взаємозв'язок між діями, які здійснюються на кожній стадії адміністративної процедури.

Сформульовані ознаки стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади: сукупність відносно автономних, самостійних дій на кожній стадії, яка виступає часткою процедури; формальна визначеність відповідних

дій на кожній стадії шляхом урегулювання нормами адміністративного процедурного права; виступає визначеною у часі формою, наповненою функціональним змістом, а саме - вимогами до учасників адміністративної процедури нагляду, їх дій, самої процедури з метою досягнення матеріально-правового результату, передбаченого адміністративно-правовою нормою; кожна така частка процедури – відповідна форма - логічно пов'язана між собою у часі, а стосовно процедур правоохоронного характеру - офіційно документально закріплена індивідуальним актом, який має правові наслідки; дії, що здійснюються у межах кожної стадії, спрямовані на досягнення загальної мети здійснення адміністративної процедури; на кожній стадії виконуються власні завдання у межах загальних завдань усієї адміністративної процедури; суб'єктний склад кожної стадії адміністративної процедури нагляду відрізняється, залежно від виду процедури. У разі здійснення процедури правоохоронного характеру суб'єктний склад на кожній стадії відрізняється. Проте для усіх стадій адміністративних процедур нагляду незалежно від їх характеру обов'язковим учасником виступає державний орган виконавчої влади (його посадова особа), наділена відповідними повноваженнями.

При визначенні поняття уніфікації процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади критично опрацьовано наведене в юридичних енциклопедичних виданнях нормативістське значення категорії «систематизація», що охоплює суто законодавство, а не процедурну форму здійснення законодавчо визначених дій. Поряд із цим враховано підхід, за яким сутність уніфікації полягає в усуненні розбіжностей, забезпечення відсутності колізійності у підході щодо виділення стадій контрольного провадження.

Доведено доцільність нормативного закріплення принципу презумпції правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду. Зміст цього принципу полягає у тому, що правозастосувач (суб'єкт адміністративного нагляду – орган державної виконавчої влади, його посадова

особа) при здійсненні адміністративного нагляду не тільки виявляє факт порушення чинного законодавства, але й зобов'язаний довести наявність такого факту та вину особи, яка допустила порушення. Звернення до чинного законодавства, якими урегульовано відносини щодо здійснення адміністративного нагляду не дозволило вказати про наявність відповідних правових норм, якими закріплено засади реалізації принципу презумпції правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду.

Серед засад адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади, відповідних європейським стандартам адміністративної процедури, слід вказати про такі принципи як обов'язкове викладення мотивів рішення; відсутність переслідування тих цілей, що не випливають з чинного законодавства; об'єктивність та неупередженість адміністративної процедури; прийняття рішення протягом розумного строку.

Термін «розумний строк» у адміністративній процедурі нагляду органів виконавчої влади означає необхідність чіткого визначення у чинному законодавстві строків протягом яких має бути здійснена адміністративна процедура. Особливе значення набуває така правова вимога у разі здійснення адміністративної процедури, що безпосередньо впливає на реалізацію прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки. Вказане стосується, у першу чергу, процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Правова вимога необхідності чіткого визначення у чинному законодавстві строків здійснення адміністративної процедури стосується і контрольно-наглядових процедур, пов'язаних із здійсненням перевірок у певних сферах життєдіяльності населення.

Разом з тим, термін «розумний» може бути застосований і відносно тих процедур адміністративного нагляду, які не передбачають встановлення чітких темпоральних характеристик у годинах, днях. У такому разі вказаний термін відображає темпоральну характеристику суспільної потреби у здійсненні

процедур нагляду, що заснована на принципах оперативності, обґрунтованості, домірності, об’єктивно необхідного характеру здійснення.

Презентовано підхід до уніфікації процедур адміністративного нагляду, який побудовано на врахуванні особливостей здійснення адміністративного нагляду органами державної виконавчої влади, однак може бути застосований переважно щодо адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, враховуючи розгалуженість за предметом його здійснення. Зауважено, що підхід, який заснований на провадженні з розробки й прийняття управлінських рішень, доречний тільки у разі прийняття за наслідком здійснення адміністративного нагляду адміністративного акту, який оформлено письмово у рішеннях різних форм (власне рішеннях, висновках, інших актах-документах).

До ознак акту-документу, що приймається за результатами адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади віднесено: наявна правова форма акту-документу; прийняття уповноваженим суб’єктом – органом державної виконавчої влади (його посадової особи) у межах компетенції щодо здійснення адміністративного нагляду; є правовою формою реалізації компетенції і приймається за результатами реалізації; приймається із дотриманням встановленої законодавством процедури; наявні правові наслідки прийняття і чинності акту-документу.

ВИСНОВКИ

Наукове пізнання адміністративного нагляду органів виконавчої влади виходить з діалектики, що дозволило вивчити дане правове явище у розвитку контрольно-наглядових відносин, сформувати світоглядне сприйняття нагляду з позицій місця і ролі у державотворчих процесах, співставити негативні і позитивні властивості відповідної діяльності, що мають належні форми прояву у конкретних життєвих ситуаціях і відображають полі плановість нагляду як соціально-правового явища. Усі елементи пізнавального процесу нагляду чи структуру нагляду як предмету пізнання охоплює системний підхід, який дозволив системно встановити характерні ідентифікуючі ознаки предмету пізнання, пов'язуючи такий предмет із явищами суспільного буття. Методологічна основа синергетичного підходу дозволила пізнати нагляд як явище міждисциплінарного характеру, що поєднує у собі здобутки не тільки галузевих юридичних наук, але й науки державного управління, напрацювання з менеджменту, економіки, філософії. З позицій теорії права та синергетичного підходу пізнання нагляду передбачає дослідження правової природи і сутності цього явища у матеріальному і процесуальному (процедурному) аспектах. Спираючись на положення системного аналізу (за М.С. Каганом), вказано про доцільність виділення видів нагляду, враховуючи існування специфіки кожного виду за суб'єктами здійснення, предметом, процедурами реалізації. Доведено, що функціонування системи нагляду незалежно від видів нагляду, має базуватись на таких основних принципах як законність, мінімізація дискреційних повноважень, гласність, відкритість, гарантування дотримання прав і свобод громадян. Структурно-функціональний підхід дозволив виявити суб'єктів нагляду, виділити їх функції і компетенцію, форми і методи адміністративно-наглядової діяльності.

Напрямки розвитку наукової думки про сутність і зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади виділені, виходячи з доктрини розмежування контролю і нагляду:

- контроль і нагляд є взаємопов’язаними явищами і тому слід вказувати на контрольно-наглядову діяльність, якій притаманний позитивний характер (Л.В. Коваль, М.В. Руденко, В.Є. Чіркін, І.П. Ільїнський, Б.В. Щетинін та інші);

- межа між контролем і наглядом умовна, проте характерною рисою, що їх відрізняє, є характер діяльності активний і пасивний відповідно (В. М. Гаращук, Б. А. Страшун та інші);

- зважаючи на наявність характерної риси, що відмежовує контроль від нагляду, доречно розглядати нагляд як відокремлене правове явище від контролю, яке, хоча і пов’язане із ним (про що свідчать їх спільні риси), однак може бути визначене як правове явище, що має відносно самостійний характер (Д. М. Бахрах, О.Ф. Андрійко, Д.М. Овсянко, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та інші). При цьому нагляд визначається як окрема форма контролю, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру (В.Б. Авер’янов, О.Ф. Андрійко).

Окреме місце посідає судовий контроль як контроль особливого характеру, що поєднує у собі власне контроль і нагляд, здійснювані судами під час розгляду справ у порядку адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства (В.М. Гаращук, Б.Д. Гудз та інші).

У чинному законодавстві наголошено на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим, визнано змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності.

На підставі узагальнення наукових підходів до визначення контролю і нагляду у науковій думці зазначено про те, що вчені розглядають нагляд як:

а) діяльність, що передує контролю або його супроводжує (Б. А. Страшун);

б) як вид державно-владної діяльності (В.М. Гаращук, Х.П. Ярмакі), різновид контролю (М.Г. Ісаков);

в) адміністративну діяльність особливого характеру, яка є засобом забезпечення законності управління і охоплює контроль (А.І. Єлістратов).

На підставі узагальнення теоретичних напрацювань, чинного законодавства запропоновано встановити критерієм розмежування контролю від нагляду особливість застосування правообмежень. Застосування правообмежень має відповідати принципам законності, домірності, належності та доцільності, що обумовлює їх застосування суто у разі необхідності забезпечення публічної (громадської) безпеки, захисту життя, здоров`я населення. Умови застосування правообмежень мають бути визначені законом, враховуючи їх вплив на права і свободи.

Адміністративний нагляд визначено як відносно відокремлену, владно-організуючу частину послідовно здійснюваної виконавчої діяльності органів державної виконавчої влади, інших суб’єктів (їх посадових осіб), наділених адміністративно-правовою нормою повноваженнями щодо встановлення відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Встановлено ознаки адміністративного нагляду: права та обов’язки сторін відповідних відносин реалізуються та виконуються у межах позитивної адміністративної діяльності, яка не пов’язана із вирішенням спору про право, застосуванням адміністративної або дисциплінарної відповідальності, відновленням порушеного права; обов’язковою стороною відносин виступає суб’єкт, адміністративна правосуб’єктність якого має позитивний характер; підстава виникнення відносин у сфері нагляду чітко визначена у законодавстві; стосуються зовнішнього опосередкованого впливу на піднаглядний суб’єкт

(об’єкт), а тому такий вплив є пасивним; суперечки, які виникають під час здійснення нагляду, вирішуються у позасудовому чи судовому порядках. Процедури адміністративного нагляду передбачають розробку, складання індивідуальних правових актів, вчинення організаційних дій з метою виконання завдань, покладених чинним законодавством на суб’єкт, уповноважений здійснювати адміністративний нагляд. Здійснення адміністративного нагляду забезпечується примусовою силою держави, від імені якої діє відповідний уповноважений суб’єкт.

Принципами адміністративного нагляду слід вважати об’єктивні взаємопов’язані та взаємообумовлені правила, які відображають закономірності здійснення процедур реалізації компетенції суб’єктів адміністративного нагляду, в тому числі – і у процесуальній формі, що стосуються як застосування превентивних заходів так і заходів правової охорони і захисту з метою забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності населення.

Виділено загальні і спеціальні принципи адміністративного нагляду. Загальні стосуються усіх видів відповідних наглядових процедур в діяльності органів виконавчої влади: верховенство права; законність; справедливість; гуманізм; повага до людської гідності; професійність правозастосувача; офіційність; об’єктивна істина; захист інтересів громадянина, держави; рівність; поділ сфер регулювання; дійсність; доступність; прозорість; гласність; послідовність (стадійність); взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Врахування специфіки видів адміністративного нагляду дозволило виділити спеціальні принципи, характерні для пробації, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: невідворотність виконання покарань, диференційований та індивідуальний підхід, конфіденційність. Хоча державний нагляд (контроль) з питань цивільного

захисту також має правоохоронний характер, проте такий нагляд не є індивідуалізованим і тому його основу складають переважно загальні принципи адміністративного нагляду.

Суб'єктом адміністративного нагляду названо організаційно відокремлений різновид колективних суб'єктів – органів державної виконавчої влади та спеціальних індивідуальних суб'єктів – посадових осіб, наділених адміністративною правосуб'єктністю щодо здійснення адміністративного нагляду як адміністративної діяльності особливого характеру, спрямованої на забезпечення законності і дисципліни, гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Виділено загальні і спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду. Загальні переважно притаманні суб'єктам адміністративного права. Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного нагляду сформовані, спираючись, насамперед, на положення теорії права щодо суб'єкта права та суб'єкта (учасника) правовідносин. Суб'єкт адміністративного нагляду віднесений до різновиду суб'єктів (учасників) адміністративно-правових відносин.

Виділено наступні основні види і підвиди адміністративного нагляду органів виконавчої влади: 1) нагляд у сферах публічної безпеки та порядку (загальний і спеціальний); 2) нагляд у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення (загальний, здійснення якого пов'язане із створенням умов провадження підприємництва, гарантування безпечного середовища проживання населення; спеціальний, який здійснюється у певних сферах життєдіяльності).

Аналіз особливостей закріплення у чинному законодавстві мети адміністративного нагляду у певних сферах забезпечення життєдіяльності населення свідчить про визначення переважно триєдиної мети такого виду нагляду – поєднання превенції, правоохоронної та правозахисної спрямованості. Підкреслено необхідність формування дієвих гарантій

запобігання порушень вимог чинного законодавства у тих сферах життєдіяльності населення, що піддані адміністративному нагляду, як запобіжника таких порушень та гаранта правопорядку.

Запропоновано систематизувати суб'єктів адміністративного нагляду за ознакою компетенції у дві групи: суб'єкти загальної превенції; суб'єкти спеціальної превенції. Компетенція суб'єктів загальної превенції пов'язана із здійсненням адміністративного нагляду стосовно широкого кола суспільних відносин. Компетенція суб'єктів спеціальної превенції обмежена чинним законодавством конкретною сферою правового впливу. Суб`єктом загальної превенції виступають, зокрема, органи Національної поліції. Суб'єктів спеціальної превенції значно більше і їх систематизацію доцільно здійснювати за ознакою специфіки об'єкту адміністративного нагляду. Суб'єктів адміністративного нагляду також систематизовано за ознакою характеру предмету здійснення відповідної діяльності: сфера публічної безпеки та порядку; сфера протидії корупції; сфера забезпечення безпеки життєдіяльності населення. У складі суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності населення виділено окрему підгрупу суб'єктів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Виділено загальні особливості адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду: наявність широкого кола органів виконавчої влади, які мають потенційну здатність брати участь у процесуальних адміністративно-юрисдикційних відносинах і реалізувати права і обов'язки, надані процесуальною адміністративно-правовою нормою; встановлення особливостей реалізації органами виконавчої влади правового статусу значним обсягом нормативно-правових актів, які мають силу закону, та підзаконними нормативно-правовими актами; встановлення законодавчими актами права переважно органів виконавчої влади (їх посадових осіб) вирішувати індивідуальні справи; визначення адміністративної правосуб'єктності посадових осіб органів

виконавчої влади, похідної від адміністративної правосуб'єктності відповідного органу виконавчої влади.

Доведено, що на відміну від адміністративно-правового статусу юридична конструкція адміністративної правосуб'єктності дозволяє охарактеризувати змістовні особливості правового положення суб'єкта адміністративного права у динаміці взаємозв'язку правоздатності, дієздатності і деліктоздатності, завдяки чому формуються правові можливості виділення характерних ознак цих суб'єктів, незалежно від того, чи є вони фізичними чи юридичними особами. Такий підхід визначив проведення характеристики адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду у такій логічній послідовності: встановлення особливостей правовідносин щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду; виділення суб'єктів адміністративного нагляду та їх компетенції; встановлення специфіки форм і методів реалізації компетенції у правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду певного виду.

Виділено характерні риси загального адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції, виходячи із характерних рис загального адміністративного нагляду органів внутрішніх справ та спираючись на Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, інші нормативно-правові акти, якими регламентовано реалізацію органами Національної поліції компетенції: надвідомчий (позавідомчий) характер, тобто спостереження за об'єктом, який не підпорядковується органам Національної поліції; превентивна та профілактична спрямованість, що означає діяльність, виконувану з метою забезпечення публічної безпеки; організуюча спрямованість, яка виявляється в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічного порядку, поновленні суспільних відносин, що зазнали небажаного впливу внаслідок протиправних дій; поєднання загального і спеціалізованого характеру; ініціативний характер, тобто він здійснюється у зв'язку із

здійсненням оперативно-службової діяльності, а не у зв'язку із надходженням заяв чи скарг; притаманна специфічність засобів і методів здійснення, можливість застосування заходів адміністративного примусу.

Виділено методи поліцейської адміністративної діяльності, що використовуються під час здійснення адміністративного нагляду. Такі методи охоплюють дві групи заходів: заходи переконання; поліцейські заходи. Останні (поліцейські заходи) поділено на дві підгрупи: превентивні заходи і заходи примусу. Серед заходів примусу виділено, зокрема, заходи поліцейського примусу за Законом України «Про Національну поліцію» та заходи адміністративного припинення, передбачені іншими законодавчими актами: доставлення порушника; адміністративне затримання; особистий огляд; огляд речей; вилучення речей і документів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння; тимчасове затримання транспортних засобів шляхом блокування або доставлення для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; обмеження або заборона дорожнього руху під час проїзду окремих осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї та інші. Встановлено спірність використання у чинному законодавстві терміну «заходи поліцейського примусу»; виявлено нагальну потребу формування єдиного підходу до визначення заходів поліцейського примусу та поєднання їх в одну групу, що дозволяє виділити їх правову природу і призначення; необхідність оновлення концепції виділення заходів адміністративного примусу із врахуванням новітнього законодавства про Національну поліцію.

Обґрунтовано риси спеціального адміністративного нагляду – адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, які відрізняють його від загального нагляду: порядок прийняття рішення про встановлення та компетенція урегульовано окремим законодавчим актом; має примусовий та профілактичний характер; є комплексним, оскільки у його

здійсненні беруть участь не тільки органи Національної поліції, але й інші правоохоронні органи, суд; здійснюється за наявності підстав та відносно певних категорій осіб, що прямо передбачено чинним законодавством; здійснюється у процедурній формі, урегульованій чинним законодавством.

Визначено організаційні та правові форми адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Кожна з виділених форм має особливості, обумовлені специфікою певного виду і підвиду адміністративного нагляду, компетенцією суб’єкта адміністративно-наглядової діяльності. Відзначено відсутність у чинному законодавстві єдиного підходу до врегулювання форм і методів адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Так, серед правових форм здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки визначено припис і розпорядження; за результатами здійснення процедур державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації приймаються рішення; формами документів при здійсненні державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначені акт, протокол про порушення санітарного законодавства, припис, постанова, висновок; відсутня уніфікована форму акта, що складається за результатами проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у екологічній сфері тощо. Уніфікована форма акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та поводження з небезпечними відходами затверджена тільки у сфері поводження з відходами (наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.03.2017 р. №127-н).

Виділено сфери підприємництва, які потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів та наділення суб’єктів їх здійснення відповідною компетенцією: екологічна сфера; паливно-енергетична сфера; сфера споживання, насамперед, продуктів харчування; сфера комунікацій; сфера формування ринкового середовища у промисловості,

ресурсному забезпеченні. Цей перелік відкритий і може бути доповнений, виходячи з правоохоронної спрямованості адміністративного нагляду.

До загального адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення віднесено, зокрема: державний санітарно-епідеміологічний нагляд; державний нагляд (контроль) у сфері екології; нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки; нагляд (контроль) у інформаційній сфері. Спеціальний адміністративний нагляд стосується охоронної діяльності; правил використання предметів і речовин з обмеженим доступом; окремих сфер підприємництва тощо.

Доведено, що у чинному законодавстві закріплено переважно триєдину мету адміністративного нагляду у певних сферах забезпечення життєдіяльності населення – поєднання превенції, правоохоронної та правозахисної спрямованості.

Проведений аналіз чинного законодавства, яке регулює відносини щодо адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення дозволив виділити наступні проблемні питання, що стосуються необхідності приведення у відповідність постанов Кабінету Міністрів України, якими визначено періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання, залежно від ступеня ризику, що передбачає проведення, в першу чергу, їх моніторингу; потребують додаткового врегулювання загальні питання щодо здійснення контролю та нагляду у певних сферах життєдіяльності населення, починаючи з виділення та закріплення цих функцій та мети здійснення відповідних заходів; встановлено проблему фрагментарності закріплення у чинному законодавстві суб’єктів адміністративного нагляду у сфері забезпечення життєдіяльності населення і наділення їх відповідними повноваженнями щодо здійснення нагляду. Підкреслено необхідність формування дієвих гарантій запобігання порушень вимог чинного законодавства у тих сферах життєдіяльності населення, що

піддані адміністративному нагляду, що дозволить не допустити такі порушення, створить необхідні умови забезпечення правопорядку.

Аналіз світового досвіду здійснення контролю і нагляду у певних сферах суспільної діяльності дозволив запропонувати наступне: 1) враховуючи правоохоронне спрямування адміністративно-наглядової діяльності, з одного боку, та, з іншого – необхідність гарантування безпекового напрямку євро інтеграційних процесів в Україні, потребують нагального вирішення проблеми забезпечення ефективності адміністративно-наглядової діяльності у наступних сферах: енергетичній, міграційній, інфраструктури, інформаційній, зовнішньоекономічній; 2) необхідно забезпечити сувору нормативну регламентацію процедур контрольно-наглядової діяльності; 3) на законодавчому рівні доцільно встановити обов’язок приватним кампаніям щодо оприлюднення результатів діяльності, пов’язаної із використанням небезпечних речовин та речовин, шкідливих для довкілля; 4) передбачити закріплення у чинному законодавстві організації проведення громадських слухань з питань, пов’язаних із забезпеченням безпеки у екологічній сфері; 5) розглянути питання про перерозподіл компетенції між суб`єктами владних повноважень на державному і місцевому рівнях з метою забезпечення дієвості реалізації функцій контролю та нагляду у окремих сферах життєдіяльності населення переважно на місцевому рівні.

Доведено, що концептуальні засади побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади передбачають вирішення триєдиного завдання: 1)встановлення місця юридичного конфлікту у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів виконавчої влади з метою виявлення детермінант здійснення адміністративного нагляду та підстав застосування заходів, пов`язаних із юридичними наслідками здійснення адміністративно-наглядової діяльності; 2) виділення стадій з метою упорядкування адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади;

3) обґрунтування підходу щодо уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади.

У межах виконання першого завдання, пов’язаного із формуванням концептуальних засад побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади:

- виділено загальні ознаки адміністративно-правового конфлікту у сфері адміністративного нагляду, на підставі яких сформульовано відповідне поняття.

Адміністративно-правовим конфліктом у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади названо правове явище, що має публічно-правовий характер і стосується існування у суб’єктів, один з яких наділений спеціальним правовим статусом і виконує державно-владні функції, протилежних інтересів у правовідносинах щодо адміністративного нагляду;

- встановлено, що адміністративно-правові конфлікти у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади доцільно розглядати: як детермінанти застосування окремих видів адміністративного нагляду; як підстави виникнення адміністративно-юрисдикційних правовідносин за наслідками здійснення адміністративного нагляду. У першому та другому випадках виділено дві групи адміністративно-правових конфліктів: деліктні та управлінські. У випадку розгляду юридичного конфлікту з позицій детермінації окремих адміністративних контрольно-наглядових відносин додатково включено підгрупу конфліктів, предмет яких пов'язаний із наявністю правових вимог і обмежень. Підкреслено, що за різних правових умов (детермінація або наслідок) існує різниця у змісті структурних складових юридичних конфліктів.

При формуванні концептуальних засад побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади мають бути враховані наступні стадії адміністративної процедури: а) інформаційна у межах якої здійснюється збір, обробка інформації стосовно предмету нагляду; б) процедурно-аналітична, яка стосується організації здійснення нагляду,

встановлення відповідності діяльності піднаглядного чинному законодавству, виявлення фактів порушень встановлених правил, формування висновку про відповідність або невідповідність діяльності піднаглядних суб'єктів нормативним вимогам; в) прийняття рішення, яке має юридичне значення; г) оскарження (факультативна, притаманна в більшості випадків адміністративним процедурам правоохоронного характеру); д) перевірка виконання рішення.

Обґрунтовано наступний підхід щодо уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади :

- встановлено, що уніфікація процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади – обґрунтування сутності процедурної форми дій щодо здійснення адміністративного нагляду, що передбачає забезпечення у подальшому одноманітності у науковому підході щодо встановлення послідовності їх здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади (їх посадовими особами) та впровадження такого підходу у чинне законодавство шляхом розробки і прийняття нормативного акту, який має базовий характер і встановлює правову основу процедури адміністративного нагляду зазначених органів;

- доведено необхідність приведення чинного законодавства, яке регулює відносини у сфері контрольно-наглядової діяльності у відповідність наступним засадам адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади, відповідним європейським стандартам адміністративної процедури: презумпція правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду; обов'язкове викладення мотивів рішення; відсутність переслідування тих цілей, що не випливають з чинного законодавства; об'єктивність та неупередженість адміністративної процедури; прийняття рішення протягом розумного строку. Розумний строк у процедурі адміністративного нагляду органів виконавчої влади - найкоротший строк, протягом якого уповноважений орган державної виконавчої влади (його

посадова особа) здійснює конкретні дії, спрямовані на встановлення відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає контролю та/або адміністративному нагляду, чинному законодавству, та прийняття законного і обґрунтованого рішення;

- запропоновано розглядати процедури розробки і прийняття управлінських рішень під час здійснення адміністративного нагляду як окрему стадію контрольно-наглядових процедур;

- з метою оптимізації адміністративно-наглядової діяльності органів виконавчої влади та на підставі виявлених проблем, які потребують першочергового вирішення, запропоновано заходи, спрямовані на уніфікацію адміністративних процедур нагляду органів виконавчої влади, серед яких пріоритет надано питанням, пов'язаним із розробкою і прийняттям на нормативному рівні засад контрольно-наглядової діяльності. Для вирішення цих питань обґрунтовано поняття та ознаки акту-документу, що приймається за результатами адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади;

- з метою уніфікації процедур нагляду органів виконавчої влади запропоновано розробити і прийняти проект Указу Президента України «Про засади адміністративної процедури в діяльності органів державної виконавчої влади», а також проект Закону Про засади контрольно-наглядової діяльності в Україні (додаток А)

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. — К. : Наук. думка, 1990. — 146 с.
2. Авер`янов В. Б. Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. — К.: Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.
3. Аверьянов В. Б. Органы исполнительной власти в Украине / В. Б. Аверьянов. — М. : Ин Юре, 1997. — 48 с.
4. Адлер Г. Методология в сфере теории и практики / Г. Адлер // НЛП в действии. — СПб. : Питер, 2001. — 128 с.
5. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина. Підручник/ За загальною редакцією О.П. Рябченко.- Х.: ХНУВС,2009.-256с.
6. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / [за заг. ред. д.ю.н., доцента О.І. Остапенка.] – Львів: ЛІВС, 2002. – 252 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина [Текст] : підручник. – Київ : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
8. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина) : підручник // [Авт. колектив Ю. І. Римаренко, Є. М. Моісеєв, В. І. Олефір – керівники]. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с., с. 12–24
10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред.колегія: В.Б. Авер`янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592с.

11. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
12. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М, Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.. За ред.. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
13. Адміністративне право [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк (кер.авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг.ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
14. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 896 с.
15. Административное право [Текст] : учеб. / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.
16. Административное право Украины: Учебник/ Под общ.ред. С.В. Кивалова. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880с.
17. Административное право России: курс лекций/ К.С. Бельский [и др.]; под. ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 704с.
18. Адміністративно-процедурний кодекс України. Проект [Електронний ресурс]/ офіційний сайт Міністерства юстиції України: Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/2734
19. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011. — 320 с.
20. Актуальні проблеми теорії держави та права: [навчальний посібник]/ [Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний та ін.]; за ред.. Є.О. Гіди. – К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2010. – 260с.
21. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб.-2-е изд., перераб.и доп.-М.: ТК Велби, Изд-во Проспект,2008.-576с.
22. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — 450 с.
23. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск: 1972. Том 1. – 396 с.

24. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут,2010. – 781с.
25. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р. С. Алімов. – Нац. ун-т. держ. податкової служби. – Ірпінь, 2002. – 199 с.
26. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О.Ф. : монографія. – К. : "Наук. думка", 2004. – 300 с.
27. Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. — К. : Наук. думка, 1994. — 116 с.
28. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. — К., 1999. — 378 с.
29. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование / С. И. Архипов. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 469 с.
30. Аскиназий С. И. Общие вопросы методологии гражданского права / С. И. Аскназий // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия Право. — 1948. — Вып. 1. — С. 3-8.
31. Астахов П.А. Динамика разрешения юридических конфликтов (теоретико-правовое исследование): дис.к.ю.н. 12.00.01 - теория и история права и государства; история правовых учений/ Астахова Павел Алексеевич/ МВД России. Московский университет. – Москва, 2002. – 185с.
32. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит-ра, 1997. — 400 с.
33. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: дис ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Бабенко Володимир Іванович. — О., 2004. — 238 с.
34. Байтин М. И. Метод изучения теории государства и права / М. И. Байтин // Теория государства и права : курс лекций / [Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. — М. : Библиотекарь, 2007. — С. 22-28.

35. Бакаева О. Ю. Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования : монография / О. Ю. Бакаева и др. ; под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 252 с.
36. Баклан О.В. Закордонний досвід щодо провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади [Електронний ресурс]// Інтитут повітряного і космічного права НАУ, E-mail: justitia@ nau.edu.ua. – Режим доступу: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statna_n1_2_2007/Baklan_50.pdf
37. Бакуменко В.Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління: 25.00.01./ Бакуменко Валерій Данилович / Українська академія держ. управління при Президентові України. – К., 2001. – 36 с.
38. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підруч.для вищ.навч.закл. – Рос.мовою. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336с.
39. Банчук О. А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / О. А. Банчук. — К. : Конус-Ю, 2009. — 272 с.
40. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Бахрах Д. Н. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 368 с.
41. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во НОРМА (Издат. группа НОРМА-ИНФРА. М), 2000. – 640 с.
42. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 816с.
43. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2009. — 602 с.

44. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2011. — 622 с.
45. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права. // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32-43.
46. Бачило И. Л. Информационное право : учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов ; [под. ред. Б. Н. Топорнина]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 778 с.
47. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
48. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Беляев Валерий Петрович. — Саратов, 2006. — 436 с.
49. Бенедик И.В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе / И. В. Бенедик // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль : Изд-во Ярославского ун-та, 1981. – С. 28–29.
50. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. – Х.: ООО "Одиссей", 1999. – 224 с.
51. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В Блауберг, Э. Г. Юдин. — М.: Наука, 1973.— 271 с.
52. Богуцкий В. В. Акты государственного управления: Текст лекций. –Х., 1996. – 20 с.
53. Бойко І.В. Адміністративна процедура: конспект лекцій/ І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг.ред. І.В. Бойко. – Харків: Право, 2017.- 132с.
54. Большой юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
55. Бондаренко В.А. Застосування адміністративного договору в умовах децентралізації влади та реформування органів внутрішніх справ/ В.А.

Бондаренко// Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2015. - №2. – с.108-118

56. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес / І.Л. Бородін : монографія. – К. : Алерта, 2007. – 184с.
57. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. – М: Госюриздат, 1950. – 367с.
58. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія / Л. В. Бринцева. - Х. : ФІНН, 2010. - 112 с.
59. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві [Електронний ресурс] / А. Буханевич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України . - 2010. - Вип. 2. - С. 46-56. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2010_2_8.pdfC. 50
60. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
61. Великий енциклопедичний юридичний словник : за ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
62. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред.. акад.. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл.і доповн..-К.: Вид-во «Юридична думка»,2012.-1020с.
63. Венгеров А. Б. Теория государства и права : [учеб. для юрид. вуз.] / А. Б. Венгеров. — М. : Омега-Л, 2004. — 608 с.
64. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Москва-Ленинград: Издательство АН СССР, 1948.- 840 с.
65. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика [монографія]/ С.С. Вітвіцький. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2015. – 362с.
66. Виконавча влада і адміністративне право/ За заг.ред. В.Б. Авер`янова.- К.: Видавничий Дім «Ін Юре»,2002.- 668с.

67. Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №2789 від 18.07.2008 р.) [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073 — Назва з екрану
68. Витрук Н. В. Общая теория правового положення личности / Витрук Н. В. – М. : Издательство НОРМА, 2008. – 448 с.
69. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. -М.: ¨Наука¨, 1979.- 229 с.
70. Волинець В.В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: моногр./ В.В. Волинець. – К.: Логос, 2012.-512с.
71. Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: дис..д.ю.н.12.00.01 - теория и история права и государства, история учений о праве и государстве; 12.00.11 - судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура/ Вороненков Денис Николаевич/ Юридический інститут (Санкт-Петербург).-Санкт-Петербург,2009.-386с.
72. Галунько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / В. В. Галунька. – Х. : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.
73. Галунько В. В. Правовий статус посадових осіб публічної адміністрації / В. В. Галунько, О. О. Онищук // Право України. – 2011. – № 7. – С. 156-160.
74. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / Володимир Миколайович Гаращук ; Національна юридична академія України ім.. Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 35 с.

75. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Володимир Миколайович Гаращук / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 412 с.
76. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис..к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Гасанова Антоніна Керимівна/ Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215с.
77. Глобальна стратегія ЄС: Місце, роль і внесок України/ Аналітична записка. Центр глобалістики «Стратегія XXI» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні і Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики. – 2017. – травень [Електронний ресурс] : Режим доступу:hvylya.net/analytics
78. Головатий С. П. Верховенство права, або ж правовладдя : вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. – 2010. – № 4. – С. 206-219.
79. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський / за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
80. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. ; [За заг. ред. доктора юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка]. – К. : ГАН, 2005. –232с.
81. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

82. Горшенёв В. М. Способы и организационные форми правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 256 с.
83. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV// Офіційний вісник України, 2003, N 11 (28.03.2003), ст. 462
84. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций / Под общ. ред. Охотского Е. В., Игнатова В. Г. — Ростов — на — Дону: Феникс, 1998. — 634 с.
85. Гробова В. П. Адміністративний аспект державного управління / В. П. Гробова // Актуальные проблемы права : теория и практика. Сборник научных трудов. – 2010. – № 18. – С. 298-304.
86. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис.. к.ю.н.12.00.07/ Гудз Богдан Данилович/Національний авіаційний університет. – К.,2013. – 219с.
87. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительныеорганы: Учебник для вузов / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М.:"Бек".,1995.- 307 с.
88. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского язика [Текст] : в 4 т. : Т. 4 / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 680 с.
89. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч.посіб./ Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.
90. Денисова А. В. Современные научные подходы относительно соотношения контроля и надзора: общая характеристика / А. В. Денисова // Legea si Viata. — 2017. — № 1. — С. 52–56 (ст5)
91. Денисова А. В. Сущность и содержание базовых категорий административного права: отдельные проблемы определения / А. В. Денисова // Legea si Viata. — 2017. — № 3/2 (303). — с.57-60
92. Денисова А. В. Принципи адміністративного нагляду органів виконавчої влади: сутність, зміст, систематизація / А. В. Денисова // The scientific heritage. — 2017. — № 9 (9). - Р.2. — С.80-92

93. Denisova Alina. System Approach as the Ground for Distinguishing and Characterizing Subjects of Administrative Supervision (Системний підхід як основа виділення і характеристики суб'єктів адміністративного нагляду) / Alina Denisova // Evropský politický a právní diskurz. — 2017. — Volume 4. - Issue 2. — С. 67-71
94. Денисова А.В. Реформування органів місцевого самоврядування/ А.В. Денисова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – с.74-76
95. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду/ А.В.Денисова // Адміністративне право і процес. – 2013. - №2 (4). – с.30-37
96. Денисова А.В.Адміністративний нагляд як функція органів виконавчої влади / А. В. Денисова // Південноукраїнський правничий часопис. - 2014. - № 4. - С. 131-133.
97. Денисова А.В. Загально-теоретичні основи адміністративного нагляду / А. В. Денисова // Південноукраїнський правничий часопис. - 2014. - № 3. - С. 119-121.
98. Денисова А. В. Діалектика та системний підхід як основа методології дослідження проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади України / А. В. Денисова // Право і суспільство. — 2016. — № 6. — С. 108–113
99. Денисова А. В. Синергетика як сучасний методологічний підхід до дослідження адміністративного нагляду органів виконавчої влади / А. В. Денисова // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2016. — № 5. — С. 58–62
100. Денисова А. В. Адміністративний нагляд органів виконавчої влади як предмет системного аналізу / А. В. Денисова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». — 2016. — № 5. — С. 39–42
101. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду у чинному законодавстві: проблемні питання визначення / А. В. Денисова // «Науковий

вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2016. — Вип. 41. – Том 2. — С. 16–19

102. Денисова А. В. Ознаки принципів адміністративного нагляду органів виконавчої влади: науковий підхід до визначення / А. В. Денисова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — Серія «Юриспруденція». — 2016. — Випуск 24.— С.51-53
103. Денисова А.В. Правообмеження при здійсненні контролю та нагляду: особливості визначення у чинному законодавстві / А.В. Денисова // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: мат-ли всеукр. наук.-практ. конф., 9–10 грудня 2016 р., м. Херсон: тез. допов. — Херсон: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2016 р. — С. 82–84.
104. Денисова А.В. Сутність адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади/ А.В. Денисова// Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017 р.) у 2 – х т. Т.2/ відп.ред. Г.О. Ульянова. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017.- с.21-25.
105. Денисова А.В., Гомон Д.О. Першочергові напрями реформування сфери охорони здоров`я // International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27-28 2017. Sandomierz, Polska. 208 pages. – с.109-112
106. Денисова А.В. Сутність адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади/А.В. Денисова //Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м.Одеса, 19 травня 2017) У 2-х томах Т.2/ відп.ред. Г.О. Ульянова. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – с.21-23

107. Державне управління : навч. посіб. / [Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. та ін..] ; під ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
108. Державне управління : словник-довідник / [Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О., Варзар І. М. та ін..] ; під ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
109. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013 №20/2013// Офіційний вісник України, 2013, N 5 (29.01.2013), ст. 154
110. Деякі питання проведення перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки: наказ МВС від 02.11.2015 № 1337 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 листопада 2015 р. за N 1467/27912)// Офіційний вісник України, 2015, N 99 (22.12.2015), ст. 3404
111. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія/ О.В. Джафарова. – Х.: Диса плюс, 2015. – 688с.
112. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. – М: Эксмо,2009. - 928 с.
113. Енциклопедія цивільного права України/ Ін-т держави і права ім..В.М. Корецького НАН України; відп.ред. Я.М. Шевченко. – К.: Ін Юре, 2009. – 952с.
114. Єлістратов А.І. Адміністративне право. Лекції/ Ред. та упоряд. В.В. Галунько, С.В. Діденко. – Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. – 268с.
115. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка / М.И. Еропкин, Л.Л. Попов. – Л.: Лениздат, 1973. – 328 с.

116. Загальне адміністративне право: підручник/ [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг.ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер,2017. – 568с.
117. Заїка М.М. Щодо питання про співвідношення адміністративного нагляду і контролю/ М.М. Заїка// Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція(м.Київ, 23-2 вересня 2011р.)// Ред.кол. О.Ф. Андрійко (голова ред..кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп.секр.), Л.Є. Кисіль та ін.. – К.: Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600с., с.275-277
118. Золотарьова Н. І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності / Н. І. Золотарьова // Вісник Національного технічного університету «КПІ». – 2011. – № 1 (9). – С. 45–54.
119. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис..к.ю.н.12.00.07/ Іваненко Яна Леонідівна/ Київський міжнародний університет. – К.,2011. – 213с.
120. Ілюшник О.М. Ознаки адміністративного договору, що використовується у діяльності правоохоронних органів/ Ілюшник Олена Миколаївна// Право і громадянське суспільство. – 2014. – с.98-108
121. Исаков В.Б. Правовая аналитика: учеб.пособие/ В.Б. Исаков. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 384с.
122. Ісаков М.Г. Види державного контролю у сфері підприємницької діяльності/ М.Г. Ісаков [Електронний ресурс]// Форум права. – 2012-1. – с.387-395, с.393. – Режим доступу: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Rar$DI03.078/FP_index.htm_2012_1_59.pdf
123. Каган М. С. Избранные труды в VII т. — С-Пб.: ИД «Петрополис», 2006. Т. I: Проблемы методологи. — 2006. — 356 с.
124. Каган М. С. Избранные труды: в VII т. — С-Пб.: ИД «Петрополис», 2006.

Т. II: Теоретические проблемы философии. — 2006. — 600 с.

125. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципи советскогоуголовного права.- М.: Наука. - 1988. – 173 с.
126. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Кельман Михайло Степанович. — К., 2013. — 449 с.
127. Кечекъян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М..: Издательство АН СССР, 1958. - 187 с.
128. Кисіль Л.Є. Теоретичні питання адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади / Л.Є. Кисіль // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць: VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку», м. Київ, 23-24 вересня 2011 р. / Ред.колегія: [голов. редкол.: Андрійко О.Ф. [та ін.]. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. - с.190-194
129. Клочков В. В. Диалектика и методология современной науки теории государства и права / В. В. Клочков // Известия Южного федерального университета. — 2004. — № 8. — С. 191-199
130. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Вища школа, 1979. – 230с.
131. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). – К.: Основи, 1994. – 154 с.
132. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208с.
133. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV// Офіційний вісник України, 2005, N 32 (26.08.2005), ст. 1918
134. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X// Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до N 51, ст. 1122

135. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI// Офіційний вісник України, 2012, N 89 (30.11.2012), ст. 3589
136. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник: 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 2005. - 703 с.
137. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999 .– 733 с.
138. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: на шляху до сучасної концепції [Текст] / В. К. Колпаков // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» : VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м.Київ, 23-24 вересня 2011 р.) / ред. колегія : О. Ф. Андрійко (голова). – К., Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. - с.49-52
139. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531с.
140. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр./ Комзюк А. Т.; ред. О. М. Бандурка. — Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр.справ, 2002. — 336 с.
141. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію від 07.12.1944 (дата приєднання України: 10.08.92 р.; дата набуття чинності для України: 09.09.92 р.)// Офіційний вісник України, 2004, N 40 (22.10.2004), ст. 2667
142. Конвенція про захист прав і основоположних свобод (Рим, 4.XI.1950)//Офіційний вісник України, 2006, N 32 (23.08.2006), ст. 2371
143. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 416с.
144. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные

институты : учебник для студ. юрид. вузов и фак-тов : в 4 т. / [рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун]. – [3-е изд., обновл. и дораб.]. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Тома 1–2. – 2000. – 784 с.

145. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змін.)
146. Конституція України. Науково-практичний коментар/ редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп.секр.), Ю.Г. Барабаш та ін..; Нац.акад.прав.наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2012. – 1128с.
147. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Коркунов Н. М.; ред. М. Б. Горенберг. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909.
Т. 2: Часть Особенная. — 749 с.
148. Корнута Л.М. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні// Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція (м.Київ, 23 – 24 вересня 2011 року)// Ред.кол. О.Ф. Андрійко (голова ред..кол.). – К.: Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2011. -600с.-с.479
149. Костів М.В. Адміністративна правосуб’єктність юридичних осіб та особливості її реалізації у адміністративно-деліктних відносинах: дис..к.ю.н.12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Костів Михайло Васильович/ Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 202 с.
150. Кравцова Т. М., Солонар А. В.Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації// Форум права 2010 р., № 4, с. 522-525
151. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI// Офіційний вісник України, 2012, N 37 (25.05.2012), ст. 1370

152. Крупин В. Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В. Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. –Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1979. – С. 73–77.
153. Кубко Є.Б. Адміністративне право в контексті міжнародно-правових тенденцій / Є.Б. Кубко // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць: VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку», м. Київ, 23-24 вересня 2011 р. / Ред.колегія: [голов. редкол.: Андрійко О.Ф. [та ін.]. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. – 600с. – с.17-20
154. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис.. докт. юрид. наук./ 12.00.07. – К.: 2006.. – 401 с
155. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / [О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій] : підруч.; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
156. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч.посіб./ О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208с.
157. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О. В. Кузьменко. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
158. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : моногр. / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
159. Курінний Л. Кримінальний проступок – нова правова реалія. Частина III [Електронний ресурс]// Юридичний вісник України. – 2012. - №27. – Режим доступу: http://www.yurincom.com/ua/analytical_information/?id=11843
160. Курінний Є.В. Предмет і об’єкт адміністративного права України: Монографія. – Д.: Юрид.акад.М-ва внутр..справ; Літера лтд,2004. – 340с.

161. Курс адміністративного права України: підручник/ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін..]/ за ред.. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.
162. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
163. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Лазарев Б. М. — М.: Юридическая литература, 1972. — 280 с.
164. Лебідь Н. В. Адміністративно — правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право»/ Н. В. Лебідь; Національний університет внутрішніх справ. — Х.,2004. — 18с.
165. Левченков О. І. Проблеми правового регулювання суспільних відносин: загальнотеоретичні аспекти : монографія / О. І. Левченков. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. — 527 с.
166. Литвак Б. Г. Управленческое решение. – М.: Изд-во ЭКМОС, 1998. – 247 с.
167. Лук`янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія, - Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367с.
168. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Дмитро Валентинович; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого – Х., 2003. – 180 с.
169. Любченко М.І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія/ М.І. Любченко. – Х.: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. – 280с.
170. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посібник / В. С. Макарчук. — К. : Атіка, 2001. — 592 с.

171. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К., 2005. – 254 с.
172. Марат Жан Поль. Проект декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції / Марат Жан Поль // История политических и правовых учений: хрестоматия / [ред. Г. Г. Демиденко]. – Харьков: Факт, 1999. – 1080 с.
173. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Махіна С.Н. – Воронеж : Воронеж. госуд. ун-т, 1998. – 220 с.
174. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система/ Т.О. Мацелик [монографія]. – Ірпінь, 2013. – 380с.
175. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : моногр. / И. М. Машаров. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 239 с.
176. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ [Текст] / Р.С. Мельник // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97-101.
177. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мергелидзе. – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. – 120 с.
178. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ. / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. –272 с.
179. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336с.
180. Мирошниченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень.-Харків: Фактор, 2004. – 224 с.

181. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Госюриздат, 1962.- 211 с.(Рецензия монографии Мицкевича А.В. Субъекты советского права /Е. А. Флейшиц//Правоведение. -1963. - № 4. - С. 129 – 132
182. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология»/ Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687с.
183. Нагребельний В.П. Адміністративне право як органічна складова правової системи України / В.П. Нагребельний // Адміністративне право в контексті європейського досвіду: наук. мат-ли круглого столу, м. Київ, 16 травня 2013 р. / [ред. О.Ф. Андрійко]. – Х.: ТОВ «Планета-прінт», 2013. – 206 с. – с.6-7
184. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наливайко Тетяна Володимирівна. — Львів, 2010. — 202 с.
185. Новий тлумачний словник української мови [Текст] : в 4 т. : Т. 3 / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1999. – 927 с.
186. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
187. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
188. Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / С. И. Ожегов ; [под. ред. Н. Ю. Шведовой]. – [23-е изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1991. – 917 с.
189. Органи державної влади України: моногр. / [ред. В. Ф. Погорілко]. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 592 с.

190. Орехова І.С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: дис.. к.ю.н. 12.00.07/ Орехова Ірина Сергіївна// Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 186с.
191. Ориу Морис. Основы публичного права: моногр. / Ориу Морис. — М.: ИНФРА-М, 2013. — 574 с.
192. Основи адміністративного права та адміністративного судочинства / Навч. посібник. За ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
193. Основи публічного адміністрування: посіб.для підготовки до іспиту/ Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін..; за заг.ред. Н.П. Матюхіної. – Харків: Право, 2016. – 128с.
194. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія/ А.В. Пасічник. – Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2014. – 126с.
195. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір — предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С.Педько// Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007р.). – Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. – С. 249–252.
196. Перспективи реформування системи державного контролю в сфері господарської діяльності в Україні; [за ред. Максима Лациби]. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 88 с.
197. Петренко О.А. Суть адміністративного нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу/ О.А. Петренко//Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2012. - №1. - с.323-332

198. Петренко П. Пробація. Проблеми її запровадження в Україні [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/13956
199. Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки / К. Д. Петряев. — К. : Вища шк., 1971. — 163 с.
200. Пирс Ч.С. Начала прагматизма/ Ч.С. Пирс; пер.с англ., предисл. В.В. Кирющенко, М.В. Клопотина. – СПб.: Лаб.метафиз.исслед.философ.фак-а СПбГУ: Алетейя,2000. – 318 с.
201. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): моногр. / Н. Б. Писаренко, В .А. Сьоміна. — Х.: Право, 2012. — 135 с
202. Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : Указ Президента України від 26.07.2005 № 1132/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - №30 (12.08.2005). - ст. 1788
203. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI// Офіційний вісник України, 2010, N 92 (10.12.2010)(частина 1), ст. 3248
204. Поляков А. В. Общая теория права. Курс лекций/ А. В. Поляков. — СПб.: Пресс, 2001. — 642 с.
205. Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение/ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И, Тихомиров С.В.; ред. Л.Л. Попов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 320с.
206. Порядок здійснення державного нагляду за ринком послуг поштового зв’язку: Додаток до рішення НКРЗ від 09.09.2010 р. № 406 [Електронний ресурс]: Режим доступу. - nkrzi.gov.ua/images/upload/70/2429/r406dod.doc
207. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: Ліга-закон станом на 16.07.2017

208. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстр. №0922 від 12.12.2012) [Електронний ресурс]: офіційний веб-портал Верховна Рада України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021
209. Пояснювальна записка 29.04.2004 [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...
210. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правові засади забезпечення реалізації та захисту/ за заг.ред. В.Б. Авер`янова. – К.: Наукова думка,2007.-588с.
211. Правова доктрина України: у 5 т. – Х.: Право, 2013— .— Т.2: Публічно-правова доктрина України / [Ю.П. Битяк [та ін.]; ред. Ю.П. Битяк. – 864 с.
212. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: моногр. / [Ю. П. Битяк [та ін.]; ред. Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян. — Х.: Право, 2010. — 384 с.
213. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики/ У двох книгах/ За заг.ред. Ю.С. Шемшученка; [ред..кол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін./ Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії/ Відп.ред. Н.М. Оніщенко.-К.: Видавництво «Юридична думка»,2008.-344с.
214. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 №264/94-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1994, N 52 (27.12.94), ст. 455
215. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 №514-VI// Відомості Верховної Ради України. - 2008 р., № 50, / № 50-51 /, стор. 2432, стаття 384
216. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV// Відомості Верховної Ради України, 1999, N 31 (06.08.99), ст. 246

217. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 №34/5 // Офіційний вісник України, 2005, N 15 (29.04.2005), ст. 799
218. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР// Офіційний вісник України, 1998, N 13 (16.04.98), ст. 483
219. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1995, N 12 (21.03.95), ст. 81
220. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII// Офіційний вісник України, 2017, N 4 (13.01.2017), ст. 98
221. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI// Офіційний вісник України, 2010, N 101 (10.01.2011), ст. 3602
222. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV// Відомості Верховної Ради України, 2005, N 30 (29.07.2005), ст. 409
223. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 №493/92// Урядовий кур'єр, 1992, 10, 09.10.92 N 42 - 43
224. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII// Відомості Верховної Ради України, 1994, N 16 (19.04.94), ст. 93
225. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII// Відомості Верховної Ради України, 1993, N 31 (03.08.93), ст. 338

226. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 року №4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218
227. Про загальну безпечність нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2736-VI// Офіційний вісник України, 2010, N 101 (10.01.2011), ст. 3603
228. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII// Відомості Верховної Ради України, 2014, N 49 (05.12.2014), ст. 2056
229. 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 04.11.2003 № 1303/203// Офіційний вісник України, 2004, N 2 (30.01.2004)(частина 2), ст. 103
230. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191// Офіційний вісник України, 2013, N 24 (05.04.2013), ст. 811
231. 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 №306// Офіційний вісник України, 2012, N 30 (27.04.2012), ст. 1115
232. 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 №365// Офіційний вісник України, 2008, N 31 (05.05.2008), ст. 976

233. 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): Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 №75// Офіційний вісник України, 2008, N 15 (07.03.2008), ст. 382
234. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 // Офіційний вісник України, 2013, N 82 (01.11.2013), ст. 3045
235. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 8358/1999// Офіційний вісник України, 1999, N 25 (09.07.99), ст. 1178
236. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 N 398// Офіційний вісник України, 2011, N 29 (26.04.2011), ст. 1233
237. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 №294// Офіційний вісник України, 2014, N 61 (08.08.2014), ст. 1688
238. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 №275// Офіційний вісник України, 2017, N 36 (05.05.2017), ст. 1131

239. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 №731// Зібрання постанов Уряду України, 1993, N 1 - 2, ст. 28
240. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052// Офіційний вісник України, 2015, N 102 (31.12.2015), ст. 3514
241. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 №32// Офіційний вісник України, 2015, N 10 (13.02.2015), ст. 266
242. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267// Офіційний вісник України, 2015, N 38 (22.05.2015), ст. 1141
243. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877// Офіційний вісник України 2015 р., № 89, стор. 34, стаття 2971, код акту 79257/2015
244. Про затвердження Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 01.11.1999 №330// Офіційний вісник України, 1999, N 47 (10.12.99), ст. 2333
245. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 №796// Офіційний вісник України, 2015, N 54 (17.07.2015), ст. 1767
246. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 №824// Офіційний вісник України, 2013, N 91 (03.12.2013), ст. 3344

247. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: наказ МВС України від 22.01.2016 №39// Офіційний вісник України, 2016, N 16 (04.03.2016), ст. 668
248. Про затвердження уніфікованих форм актів, складених за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, та поводження з небезпечними відходами: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.03.2017 р. №127-н// Офіційний вісник України, 2017, N 36 (05.05.2017), ст. 1149
249. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III// Відомості Верховної Ради України, 2000, N 29 (21.07.2000), ст. 228
250. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256
251. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794-VII// Відомості Верховної Ради України, 2014, N 13 (28.03.2014), ст. 222
252. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 №1396// Офіційний вісник України, 2007, N 94 (21.12.2007), ст. 3441
253. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 05.06.2014 № 1314-VII// Відомості Верховної Ради України, 2014, N 30 (25.07.2014), ст. 1008
254. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV// Відомості Верховної Ради України, 1999, N 20-21 (28.05.99), ст. 190

255. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011// Офіційний вісник України, 2011, N 94 (12.12.2011), ст. 3417
256. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2015, N 40-41 (09.10.2015), ст. 379
257. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351
258. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V// Офіційний вісник України, 2007, N 44 (25.06.2007), ст. 1771
259. 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: Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI// Офіційний вісник України, 2012, N 24 (06.04.2012), ст. 904
260. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII// Відомості Верховної Ради України, 1991, N 41 (08.10.91), ст. 546
261. Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30.06.1995 № 255/95-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1995, N 27 (04.07.95), ст. 198
262. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ Президента України від 08.04.2011 № 439/2011// Офіційний вісник Президента України, 2011, N 10 (18.04.2011), ст. 566
263. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: Указ Президента України від 13.04.2011 № 465/2011// Офіційний вісник Президента України, 2011, N 12 (21.04.2011), ст. 631

264. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці: Указ Президента України від 06.04.2011 № 386/2011// Офіційний вісник України, 2011, N 29 (26.04.2011), ст. 1224
265. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 454/2011// Офіційний вісник Президента України, 2011, N 11 (20.04.2011), ст. 617
266. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 400/2011// Офіційний вісник України, 2011, N 29 (26.04.2011), ст. 1235
267. Про Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю: Указ Президента України від 12.11.1999 № 1468/99// Офіційний вісник України, 1999, N 46 (03.12.99), ст. 2265
268. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 452/2011// Офіційний вісник Президента України, 2011, N 11 (20.04.2011), ст. 615
269. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011р. № 467/2011// Офіційний вісник Президента України, 2011, N 12 (21.04.2011), ст. 633
270. Про поштовий зв'язок: Закон України від 04.10.2001 № 2759-III// Відомості Верховної Ради України, 2002, N 6 (08.02.2002), ст. 39
271. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI (зі змінами відповідно ЗУ від 19 травня 2016 року N 1379-VIII)// Відомості Верховної Ради України, 2012, N 19-20 (18.05.2012), ст. 179
272. Про практику застосування судами України законодавства у справах про порушення правил адміністративного нагляду: постанова Пленуму Верховного Суду України від 28.03.1986 №3 [Електронний ресурс]: інформаційно-аналітична база «Ліга-Закон». Станом на 08.02.2017

273. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 №160-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2015, N 13 (27.03.2015), ст. 93
274. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII// Відомості Верховної Ради України, 2015, N 2-3 (16.01.2015), ст. 12
275. Про ратифікацію Протоколів N 12 та N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 09.02.2006 № 3435-IV// Відомості Верховної Ради України, 2006, N 27 (07.07.2006), ст. 229
276. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI// Відомості Верховної Ради України, 2011, N 34 (26.08.2011), ст. 343
277. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Рішення Рахункової палати України від 09.03.2016 №4-3 [Електронний ресурс]: Режим доступу. – Інформаційно-аналітична система «Ліга-закон» станом на 12.07.2017
278. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Президент України; Указ, Концепція від 08.04.2008 № 311/2008 // Урядовий кур'єр від 17.04.2008. – № 72.
279. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99// Офіційний вісник України, 1999, N 50 (31.12.99), ст. 2434
280. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015// Офіційний вісник Президента України, 2015, N 2 (20.01.2015), ст. 154
281. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV// Відомості Верховної Ради України, 2004, N 12 (19.03.2004), ст. 155

282. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III// Відомості Верховної Ради України, 2002, N 1 (04.01.2002), ст. 1
283. Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 №3// Офіційний вісник України, 2016, № 55, ст..1931
284. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI// Відомості Верховної Ради України, 2011, N 38 (23.09.2011), ст. 385
285. Проект Адміністративно-процедурного кодексу (2003 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-06-00-08-13/2010-03-06-00-25-56/98-administrative-procedural-code-of-ukraine-ua
286. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012) [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 — Назва з екрану
287. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстр. №0922 від 12.12.2012) [Електронний ресурс]: офіційний веб-портал Верховна Рада України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021
288. Пуданс-Шушлебіна К.Ю. Суб’єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис. к. ю. н. 12.00.07 / Пуданс-Шушлебіна Крістіна Юрісівна // Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2013. – 20 с.

289. Пухтецька А. А. Адміністративна процедури: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А. А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 97–104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kul-lib.narod.ru/bibl.../CHAS09_97.p.
290. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: моногр. / Пухтецька А. А. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. — 140 с.
291. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: моногр. / Пухтецька А. А. — К.: Логос, 2014. — 237 с.
292. Рабінович П.М. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу)/ П.М. Рабінович// Право України. – 2010. - №3. – с.19-23
293. Ровный В. В. О категории «правовой модус» и ее содержании / В. В. Ровный // Государство и право. — 1998. — № 4. — С.86 — 88 с.
294. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29-33.
295. Рябченко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» / О.П. Рябченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. — Х., Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2007. — С. 244–246.
296. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки/ О.П. Рябченко: наукова доповідь. - К.: Логос, 2013. – 40с.
297. Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Савчин Михайло Васильович. – К., 2004. – 218 с.
298. Селіванов А. О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси: моногр. / Селіванов А. О. — К.: Логос, 2014. — 132с.

299. Селіванов А.О. Новелізація предмета українського адміністративного права / А.О. Селіванов // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць: VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку», м. Київ, 23-24 вересня 2011 р. / Ред.колегія: [голов. редкол.: Андрійко О.Ф. [та ін.]. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. - с.13-17
300. Семёнова Н.В. Конфликтная юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: дис.к.ю.н. 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений/ Семёнова Наталья Владимировна/ Ярославский государственный университет им.П.Г. Демидова. – Ярославль, 2002. – 178с.
301. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и нове подходы: монография/ П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 480с.
302. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично - правові засади. – Автореф. дис.. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 1998 р. – 20 с.
303. Синкова О. М. Підзвітність в органах виконавчої влади: організаційно-правові аспекти: моногр. / Синкова О. М. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 334 с.
304. Синкова О.М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми: дис..д.ю.н. 12.00.07/Синкова Олена Михайлівна/ Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України. – К.,2011. – 400с.

305. Синкова О.М. Підзвітність в органах виконавчої влади: організаційно-правові аспекти: монографія/ О.М. Синкова. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 335с.
306. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: моногр. / [О. Ф Андрійко [та ін.].; ред. О. Ф. Андрійко. — Х.: Планета-Принт, 2013. — 383с.
307. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник.- Харків: Еспада, 2006.-776с.
308. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун. — 2-ге вид., перероб. і доп. — Х. : Еспада, 2009. — 752 с.
309. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник [Текст] / О. Ф. Скакун. - 4-те видання. – К. : Алерта, 2016. – 528 с.
310. Скворцов С. Принципи здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавленні волі/ С. Скворцов// Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2016. – июнь. – с.1-5
311. Словник базової термінології з адміністративного права: навч.посіб./ За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 240с.
312. Советское административное право [Текст] : учебник / под ред. Р. С. Павловского. – К. : Вища шк., 1986. – 414 с.
313. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис.. к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Солошкіна Ірина Володимирівна/ Харківський Національний університет внутрішніх справ. – Х.,2006. – 195с.
314. Сорока М.О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві: дис..к.ю.н. 12.00.07/ Сорока Микола Олексійович/ Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 190с.

315. Справа «Класс та інші проти Німеччини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 06.09.1978// Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2002, 00, № 4
316. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. – Харків: Фірма «Консум», 2003. – 464с.
317. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник]. / Стеценко С. Г. — 2 — ге вид., перероб. і доп. — К. : Атіка, 2009. — 640 с.
318. Сучасна правова енциклопедія/ О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін..]; за заг.ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 384с.
319. Сьоміна В.А. Публічно-правовий спір — предмет юрисдикції адміністративних судів / В.А.Сьоміна// Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Харків, 25–26 січня 2007р.). – Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. – С. 252-254
320. Сырых В. М. Материалистическая диалектика как метод познания права и современность / В. М. Сырых // Современные методы исследования в правоведении / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. — Саратов : СЮИ МВД России, 2007. — С. 123-164
321. Таманага Браян. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія / Браян Таманага ; пер. з англ.. А. В. Іщенко. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». – 2007. – 205 с.
322. Теория государства и права: учеб. / [ред. М. Н. Марченко]. — М.: Издательство «Зерцало», 2013. — 720 с.
323. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
324. Теорія держави і права : підручник / [О. В. Петришин та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. — Х. : Право, 2014. — 366 с.

325. Теорія держави і права: підручник/ О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін..; за ред.. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2015. – 368с
326. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1983. – 196 с.
327. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис.. к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Тимошенко Катерина Олегівна/ Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України. – К., 2012. – 20с.
328. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры: доктрина и практика / Ю. А. Тихомиров // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / [ред. Т. Я. Хабриева, Ж. Марку]. – М. : Статут, 2011. – 320 с.
329. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005.-652с.
330. Тихомиров Ю. А. Государство: моногр. / Тихомиров Ю. А. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. — 320 с.
331. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр,2001. – 355с.
332. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное/ Под ред.. М.Ю. Тихомирова. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2013. – 1088с.
333. Тищенко Н.М. К вопросу о правових презумпциях в административном процессе// Проблеми законності: Республ.міжвід.наук.зб./Від.ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац.юрид.акад.України,1998.-Вип.34.-с.101-104
334. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Ткач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJA_TA_PRIRODA_ADM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html

335. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1959.- 86 с.
336. Туманов В. А. Европейский суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. / В. А. Туманов ; А. И. Владыченко ; С. В. Водолагин та др.. – М. : Норма, Т. 1. – 2000. – 808 с.
337. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія / О. О. Уварова. – Харків : «Друкарня МАДРИД», 2012. – 196 с.
338. У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство"): Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року N 12-рп/1998 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. — Режим доступу до док.: http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8835. — Назва з екрану.
339. У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): Рішення Конституційного Суду України N 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року// Офіційний вісник України, 2001, N 24 (29.06.2001), ст. 1076
340. У справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України" (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної

Ради України): Рішення Конституційного Суду України №17-рп/2004 від 18.11.2004р// Офіційний вісник України, 2004, N 48 (17.12.2004), ст. 3159

341. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. №18-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288

342. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004// Офіційний вісник України від 26.11.2004.-2004.-№ 45.-стор. 41.-стаття 2975

343. У справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді): Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 №3-рп/99// Офіційний вісник України, 1999, N 15 (30.04.99), ст. 614

344. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32 (08.05.2009). – Ст. 1084.

345. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада ; за заг. ред. С. П. Щерби]. — К. : МАУП, 2004. — 216 с.
346. Философия: энциклопедический словарь/ под ред. А.А. Ивина. – М.: Гардарики, 2006. – 1072с.
347. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
348. Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимального соотношения / Т. Я. Хабриева // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / [ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку]. – М. : Статут, 2011. – 320 с.
349. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – К.: Атіка, 2011. – 424с.
350. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): моногр. / Харитонова О. І — Одеса: Юридична література, 2004. — 328 с.
351. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хольченков Олександр Миколайович; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 183 с.
352. Цабрия Д. Д. Система управления (государственно-правовые аспекты) / Цабрия Д. Д. — М.: Юрид. лит., 1990. — 175 с.
353. Цвєтков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: моногр. / Цвєтков В. В. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 336 с.
354. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підр. [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Богачова Л. Л. та ін..] ; під ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
355. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підруч. / М. В. Цвік, О. В. Петришин. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

356. Цвік М. В. Фундаментальні проблеми теорії права / М. В. Цвік // Антологія української юридичної думки : у 10 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. книга, 2005. – Т. 10. – С. 49–63.
357. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. Навчальний посібник. – К.: Атака, 2002. – 144 с.
358. Чан Тхуи Ван. Организационно-правовое обеспечение туризма во Вьетнаме (сравнительный анализ с Украиной): дис.к.ю.н. 12.00.07/ Чан Тхуи Ван/ Инстиут государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – К., 2016. – 206с.
359. Четвериков В.С. Административное право: ученик/ В.С. Четвериков. – М.: Эксмо, 2010. – 608с.
360. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.
361. Шапиев А.С. Юридический конфликт в сфере легитимации государственной власти в современной России (теоретико-правовое исследование): дис.к.ю.н. 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений/ Шапиев Арсен Сиябшахович / Дагестанский государственный университет. – Махачкала, 2006. – 229с.
362. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності: дис. к.ю.н. 12.00.07/ Шапочка Тетяна Іванівна/ Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. - Сімф., 2011. – 212с.
363. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис..к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Швед Едуард Юрійович/ Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2009. – 200с.
364. Шемшученко Ю. С. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / Ю. С. Шемшученка. – К. : Видавництво «Юридична

думка», Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. – 2008. – 344 с.

365. Шкляр Тетяна. Функції сучасної держави: поняття та проблеми класифікації. // Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 11. – с. 61-65.

366. Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14. / Шмалий Оксана Васильевна; Северокавказская академия государственной службы. — Ростов-на-Дону, 2011. — 409 с.

367. 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); підготовки та затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення заходів державного нагляду (контролю); щоквартального інформування ДРС про стан виконання завдань стосовно запровадження ризик-орієнтованої системи державного нагляду (контролю): Лист Державна регуляторна служба України від 10.04.2017 №2368/0/20-17 [Електронний ресурс]: Режим доступу. – Ліга-закон станом на 02.07.2017

368. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : Лист ВАС України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 [Електронний ресурс] // Довідник нотаріуса. – 2010. – № 5. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 17.06.2017 р.

369. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф.

С.-Петерб. ун-та. - Санкт-Петербург : А. С. Гиероглифов, 1874. - XIV, 594 с. – репринтная копия.

370. Юдельсон К. С. Избранное. Советский нотариат. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. – М.: Росс. прав. академия, 2005. – 616 с.
371. Юридична аргументація. Логічні дослідження: монографія/ О.М. Юркевич, В.Д. Титов, С.В. Куцепал та ін..; за заг.ред.О.М. Юркевич. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2015. – 336с.
372. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / [Н. В. Витрук [та ін.] ; [ред. В. М. Горшенев, П. Е. Недбайло]. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
373. Юридический научно-практический словарь-справочник: основные термины и понятия / авт.-сост. О. Ф.Скакун, Д. А. Бондаренко. - Х.: Эспада, 2007. — 488 с.
374. Юридическая энциклопедия: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. — К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т.3: К — М. — 2001. — 792 с.
375. Яременко В. В. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, Т. 2. – 2000. – 911 с.
376. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія / Х.П. Ярмаки. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.
377. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning theRelations Between Administrative Authorities and Private Persons [Електронний ресурс] / Handbook // Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. – Strasbourg, 1996. – Режим доступу : http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf
378. Albert M. Governance and democracy in European systems : on systems theory and European integration / M. Albert // Review of International Studies. – 2002. – № 28. – P. 293–309.

379. Becker H. C. Telling About Society / H. C. Becker. — Chicago : University of Chicago Press, 2007. — 304 p.
380. Bekke H. Public management in transition / H.Bekke // Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience / J.Kooiman, K.A.Eliassen (red.). – London, 1987. – P. 24–25.
381. Bellavance M. Les politiques gouvernementales : élaboration-gestion-évaluation / M. Bellavance. — Montreal : Année, 1985. — 268 p.
382. Fox C.J. Postmodern Public Administration / Charles J. Fox, Hugh T. Miller,. – New York: M.E.Sharpe, 2007. – 176 p.
383. Local Government in Liberal Democracies: an Introductory Survey / edited by J.A.Chandler. – London: Rutledge, 2013. – 224 p.
384. Multi-level Governance / edited by I.Bache, M.Flinders. – Oxford : University Press, 2004. – 252 p.
385. Nalyvaiko L. Transparency as a democratic standard of the government functioning / L. Nalyvaiko // Evropský politický a právní diskurz. — 2014. — Svazek 1., 4. vydání. – S. 51-62.
386. Nalyvayko L. R. State political function in terms of open society formsng / L. R. Nalyvayko // Právna veda a prax v treťom tisícročí : Medzinárodná vedecká konferencia, 27-28 február 2015 r., Košice. — Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. — С. 18-20.
387. Norton A. Western European Local Government in Comparative Perspective. / A.Norton // Local Government in Europe: trends and Developments. – London, 1991. – P. 32–44.
388. Recommendation No. R (84) 15 relating to public liability (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2884%2915.pdf

389. Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents (Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784-th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/ CofE_Rec_20022_access_to_docs.pdf.
390. Recommendation 102 (2001) On Local and Regional Democracy in Ukraine, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities [Electronic resource] // Web-site «Council of Europe». – Access mode: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=822897&Site=COE&direct=true. – The title screen. – Date of treatment: 05.05.16.
391. Watson D. Local Government Management: current Issues and Best Practices / Douglas J. Watson, Wendy L. Hassett. – NY : M.E.Sharpe, 2003. – 426 p.
392. Wolczuk K. Ukraine's Policy towards the European Union: a Case of „Declarative Europeanization" [Electronic resource] / K.Wolczuk // «Fundacja im. Stefana Batorego». – Access mode: http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu_ukraine/ukraine_eu_policy.pdf – The title screen. – Date of treatment: 05.05.16.

Додаток А

проект

ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Закон України «Про засади адміністративно-наглядової діяльності в Україні» на основі та на виконання Конституції України встановлює єдині вимоги до процедур здійснення адміністративно-наглядової діяльності, а також гарантії законності адміністративно-наглядової діяльності.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Основні терміни

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) адміністративно-наглядова діяльність – виконавча (адміністративна) діяльність уповноважених органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб), наділених адміністративно-правовою нормою повноваженнями, спрямованими на визначення відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству;

2) суб’єкт адміністративно-наглядової діяльності - орган виконавчої влади (його посадова особа), який наділений компетенцією щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

3) об’єкт нагляду – діяльність особи (фізичної чи юридичної), яка є предметом адміністративно-наглядової діяльності;

4) процедура адміністративно-наглядової діяльності – сукупність конкретних дій уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових осіб), передбачених адміністративно-правовою нормою, спрямованих на розробку, складання та прийняття індивідуальних актів-документів з метою закріплення факту встановлення стану дотримання чинного законодавства суб’єктом, діяльність якого є предметом адміністративно-наглядової діяльності;

5) розумний строк - найкоротший строк, протягом якого уповноважений орган державної виконавчої влади (його посадова особа) здійснює конкретні дії, спрямовані на встановлення відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, та прийняття законного і обґрунтованого рішення;

6) акт-документ – письмовий, офіційний індивідуальний документ, що приймається органом державної виконавчої влади (його посадовою особою) під час та/або за результатами здійснення процедур адміністративно-наглядової діяльності у встановленій цим Законом формі;

7) висновок – форма письмового акту-документу, прийнятого за результатами адміністративно-наглядової діяльності;

8) вимога – офіційний, обов’язковий до виконання письмовий акт-документ, який вносить керівнику об'єкта нагляду уповноважена щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності посадова особа.

Стаття 2. Сутність адміністративно-наглядової діяльності та мета процедур адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність має комплексний характер і поєднує превенцію, правоохоронне та правозахисне спрямування, а процедури її здійснення спрямовані на визначення відповідності діяльності суб’єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству, а також гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення.

Стаття 3. Основні завдання адміністративно-наглядової діяльності

1. Основними завданнями адміністративно-наглядової діяльності є:

1) розроблення пропозицій щодо шляхів підвищення ефективності діяльності, яка є предметом адміністративного нагляду;

2) забезпечення публічного порядку та безпеки;

3) забезпечення безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення;

4) вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення законодавства за результатами здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

Стаття 4. Межі адміністративно-наглядової діяльності

1. Діяльність суб’єктів адміністративно-наглядової діяльності має межі:

1) суб’єкт адміністративно-наглядової діяльності ініціює процедури адміністративно-наглядової діяльності тільки на підставі законодавства, що визначає його компетенцію;

2) до компетенції суб’єкта адміністративно-наглядової діяльності не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, якими регламентовано адміністративно-наглядову діяльність;

3) суб’єкт адміністративно-наглядової діяльності може звернутись до суду з питань реалізації компетенції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

Стаття 5. Законодавство про адміністративно-наглядову діяльність

1. Адміністративно-наглядова діяльність здійснюється відповідно до Конституції України, цього Закону, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особливості здійснення процедур адміністративно-наглядової діяльності окремих видів (підвидів) можуть бути встановлені окремим законом.

2. Процедури адміністративно-наглядової діяльності здійснюються відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процедури.

Стаття 6. Мова здійснення адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність здійснюється державною мовою.

2. Особа, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, що не володіє або недостатньо володіє державною мовою, має право користуватися рідною мовою або мовою, якою вона володіє, їй також можуть надаватися послуги перекладача в порядку, передбаченому чинним законодавством.

3. Акти-документи складаються під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності державною мовою. У разі подання учасниками процедур адміністративно-наглядової діяльності документів іншою мовою суб’єкт адміністративно-наглядової діяльності має право вимагати їх офіційного перекладу.

Стаття 7. Принципи адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність здійснюється на засадах принципів:

верховенство права;

законність;

справедливість;

гуманізм;

повага до людської гідності;

професійність правозастосувача;

офіційність;

об’єктивна істина;

захист інтересів громадянина, держави;

рівність;

поділ сфер регулювання;

дійсність;

доступність;

прозорість;

гласність;

послідовність (стадійність);

презумпція правомірності діяльності суб’єкта, що є предметом адміністративно-наглядової діяльності;

обов’язкове викладення мотивів рішення;

відсутність переслідування тих цілей, що не випливають з чинного законодавства;

об’єктивність та неупередженість адміністративної процедури;

прийняття рішення протягом розумного строку

взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та громадянами.

Стаття 8. Види і підвиди адміністративно-наглядової діяльності

1. Видами і підвидами адміністративно-наглядової діяльності виступають:

1.1. адміністративно-наглядова діяльність у сферах публічної безпеки та порядку:

1) загальна;

2) спеціальна;

1.2. адміністративно-наглядова діяльність за дотриманням антикорупційного законодавства;

1.3. адміністративно-наглядова діяльність у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення:

1) загальна;

2) спеціальна.

Стаття 9. Право на судовий захист при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності

1. Кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом, якщо під час адміністративно-наглядової діяльності були порушені їхні права, свободи.

2. Ніхто не може бути позбавлений права звернення до Конституційного Суду України у порядку, передбаченому для конституційної скарги.

3. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України, якщо під час адміністративно-наглядової діяльності були порушені їхні права, свободи.

Стаття 10. Заходи адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність здійснюється шляхом витребовування, збирання та аналізу інформації, необхідної для підготовки постанов про стан додержання особою, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, або шляхом проведення перевірок, обстежень, патрулювань, спостережень з виїздом за місцезнаходженням піднаглядного об’єкта або без такого.

Стаття 11. Суб’єкти, які виконують функції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності

1. Перелік суб’єктів, які виконують функції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності, встановлюється положенням про відповідний орган виконавчої влади, прийнятим Кабінетом Міністрів України.

Стаття 12. Форми актів-документів (рішень), які приймаються під час та за результатами здійснення контрольно-наглядової діяльності

1. За результатами здійснення адміністративно-наглядової діяльності приймається письмовий висновок.

2. Про початок адміністративно-наглядової діяльності уповноважений орган виконавчої влади (його посадова особа) видає письмовий наказ.

3. Уповноважений орган виконавчої влади (його посадова особа) під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності приймає письмове рішення.

4. У разі виявлення під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності факту порушення законодавства, суб'єкт адміністративно-наглядової діяльності виносить письмову вимогу.

Стаття 13. Вимоги до актів-документів (рішень), які приймаються під час та за результатами здійснення контрольно-наглядової діяльності

1. Висновок, прийнятий за результатами адміністративно-наглядової діяльності, містить наступні відомості:

найменування (вид і назва);

дата прийняття;

про посаду, прізвище, ім`я та по-батькові, підпис уповноваженї особи.

Висновок складається із описової, мотивувальної і резолютивної частин.

2. Наказ про початок здійснення адміністративно-наглядової діяльності повинен містить наступні відомості:

найменування (вид і назва);

дата прийняття;

про посаду, прізвище, ім`я та по-батькові, підпис уповноваженї особи;

підстави здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

3. Вимога, звернена до керівника об'єкта нагляду, про порушення, виявлені під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності, містить відомості:

найменування (вид і назва);

дата прийняття;

про посаду, прізвище, ім`я та по-батькові, підпис уповноваженї особи;

підстави винесення вимоги.

Вимога складається із описової, мотивувальної і резолютивної частин.

4. Рішення, що приймається під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності, містить відомості:

найменування (вид і назва);

дата прийняття;

про посаду, прізвище, ім`я та по-батькові, підпис уповноваженї особи;

підстави прийняття рішення.

5. Відомості, які викладаються у актах-документах, повинні відповідати вимогам об’єктивності, повноти, недопущення подвійного тлумачення.

6. Порядок складення та форми актів-документів визначаються центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належить адміністративно-наглядова діяльність.

Стаття 14. Зміст висновку та/або вимоги

1. Висновок та/або вимога складаються з вступної, мотивувальної та резолютивної частин.

У вступній частині зазначається найменування суб’єкта адміністративно-наглядової діяльності, дата прийняття акта-документа, реєстраційний номер, прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання фізичної особи або повне найменування і адреса юридичної особи – адресата акта-документа, короткий зміст висновку чи вимоги.

У мотивувальній частині викладаються фактичні обставини, зміст документів та відомості, враховані під час здійснення процедур адміністративно-наглядової діяльності, результати дослідження матеріалів та інформації, на яких ґрунтуються висновок та/або вимога суб’єкта

адміністративно-наглядової діяльності, а також містяться посилання на норми законодавства, на яких ґрунтується прийняте рішення.

У резолютивній частині міститься суть прийнятого за результатами процедур адміністративно-наглядової діяльності рішення, порядок набрання ним чинності, строки і порядок його оскарження.

2. Мотивувальна частина висновку не складається, якщо під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності не виявлено порушень законодавства.

Вимога не складається, якщо під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності не виявлено порушень законодавства.

3. В окремих видах адміністративного нагляду, висновок та/або вимога, прийняті за результатами адміністративно-наглядової діяльності, може мати особливості, встановлені законодавством.

Стаття 15. Обов'язковість висновків та вимог суб'єкта адміністративно-наглядової діяльності

1. Вимога, винесена суб'єкта адміністративно-наглядової діяльності, прийнята у межах його компетенції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності, обов'язкова для виконання керівником об'єкта нагляду.

2. У разі, якщо висновок суб'єкта адміністративно-наглядової діяльності містить відомості про факт порушення чинного законодавства особою, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, цей висновок протягом п'яти днів з моменту прийняття повинен бути переданий органу, уповноваженому щодо притягнення до відповідальності за порушення, факт вчинення якого вказано у висновку.

3. Висновок та вимога суб'єкта адміністративно-наглядової діяльності можуть бути оскаржені у встановленому порядку.

РОЗДІЛ II
ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття 16. Склад учасників процедур адміністративно-наглядової діяльності

1. Учасниками процедур адміністративно-наглядової діяльності є уповноважені органи виконавчої влади (їх посадові особи) та особи (фізичні чи юридичні), діяльність яких є предметом адміністративного нагляду.

2. Особа, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, має право користуватись правовою допомогою.

3. До участі у процедурах адміністративно-наглядової діяльності може бути залучений перекладач.

Стаття 17. Правосуб'єктність особи, щодо якої здійснюється адміністративно-наглядова діяльність

1. Здатність мати права та обов'язки при здійсненні процедур адміністративно-наглядової діяльності визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Стаття 18. Правова допомога при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності

1. Кожен має право користуватися правовою допомогою при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності, яка надається в порядку, встановленому законом.

2. З метою надання правової допомоги при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності може бути залучений адвокат або інший фахівець в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в процедурах

адміністративно-наглядової діяльності і надають правову допомогу, визначаються цим Законом та іншими законами.

Стаття 19. Правосуб'єктність органів виконавчої влади (їх посадових осіб) як учасників адміністративно-наглядової діяльності

1. Здатність мати права та обов'язки при здійсненні процедур адміністративно-наглядової діяльності визнається за органами виконавчої влади (їх посадовими особами).

Стаття 20. Перекладач

1. Перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюються процедури адміністративно-наглядової діяльності, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими.

2. Перекладач допускається рішенням органу виконавчої влади (його посадової особи), уповноваженого здійснювати адміністративно-наглядову діяльність, за клопотанням особи щодо якої здійснюється адміністративно-наглядова діяльність, або призначається з ініціативи органу виконавчої влади (його посадової особи), уповноваженого здійснювати адміністративно-наглядову діяльність.

Стаття 21. Строки адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність здійснюється протягом розумного строку, достатнього для прийняття законного і обґрунтованого рішення уповноваженим щодо здійснення такої діяльності органом виконавчої влади (його посадовою особою), але не більше строку, передбаченому законом, що регламентує предмет адміністративно-наглядової діяльності.

2. Строки здійснення адміністративно-наглядової діяльності починають обчислюватися з дня прийняття рішення про початок процедури здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

3. Строк здійснення адміністративно-наглядової діяльності може бути продовжений за умови неможливості уповноваженим органом виконавчої влади (його посадовою особою) прийняти законне і обґрунтоване рішення у строк, передбачений законом, що регламентує предмет адміністративно-наглядової діяльності.

Строк здійснення адміністративно-наглядової діяльності може бути продовжений до 30 днів.

Про продовження адміністративно-наглядової діяльності приймається окреме процедурне рішення, яке обов'язково доводиться до суб'єкта, відносно якого здійснюється адміністративно-наглядова діяльність.

Строк здійснення адміністративно-нагдядової діяльності може бути продовжений тільки у разі здійснення спеціального адміністративного нагляду.

РОЗДІЛ III
ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття 22. Порядок ініціювання адміністративно-наглядової діяльності

1. Адміністративно-наглядова діяльність проводиться за ініціативою органу виконавчої влади (його посадової особи) у межах компетенції:

за рішенням керівника органу органу виконавчої влади або його заступника про проведення адміністративно-наглядової діяльності за результатами аналізу інформації, отриманої із засобів масової інформації, інших джерел, доступ до яких не обмежений законодавством, та відповідно

компетенції, передбаченої законодавством, що визначає правовий статус відповідного органу виконавчої влади;

за рішенням суду, повідомленням правоохоронних органів про порушення чинного законодавства.

2. Про початок здійснення адміністративно-наглядової діяльності видається наказ.

Стаття 23. Порядок підготовки матеріалів для здійснення адміністративно-наглядової діяльності

1. Під час підготовки до проведення адміністративно-наглядової діяльності уповноважена щодо її проведення посадова особа, якщо тільки вона не вважатиме, що це завдасть шкоди процедурам адміністративно-наглядової діяльності, може одержати інформацію та/або документи, що стосуються предмета адміністративно-наглядової діяльності, від об'єкта адміністративно-наглядової діяльності, державних органів, а також шляхом проведення аналізу наявної (загальнодоступної) інформації про стан додержання законодавства.

2. Документи, отримані під час підготовки до проведення адміністративно-наглядової діяльності, що містять інформацію про порушення об'єктом адміністративно-наглядової діяльності вимог законодавства, долучаються до матеріалів, пов’язаних із здійсненням процедур адміністративно-наглядової діяльності.

3. У разі потреби для участі в процедурах адміністративно-наглядової діяльності можуть залучатися органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, представники громадськості.

Залучення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, представників громадськості здійснюється за рішенням керівника органу виконавчої влади, уповноваженого здійснювати адміністративно-наглядову діяльність, або його заступника.

4. У випадках, встановлених законодавством, що визначає особливості процедур проведення адміністративного нагляду у певних сферах суспільної діяльності, про проведення адміністративно-наглядової діяльності повідомляється особа, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду.

Стаття 24. Правосуб'єктність особи, щодо якої здійснюється адміністративно-наглядова діяльність

1. Особа як учасник процедур адміністративно-наглядової діяльності має право:

1) отримувати від органів виконавчої влади (їх посадових осіб) роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративно-наглядової діяльності, реалізації своїх прав і обов'язків;

2) брати участь в процедурах адміністративно-наглядової діяльності особисто, в тому числі – користуючись правовою допомогою;

3) знайомитися в установленому порядку з матеріалами процедур адміністративно-наглядової діяльності, робити виписки та копії, в тому числі з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, прийняті під час здійснення процедур адміністративно-наглядової діяльності;

4) бути вислуханою з питань, що є предметом процедур адміністративно-наглядової діяльності;

5) користуватися послугами перекладача;

6) користуватися правовою допомогою при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності;

7) бути поінформованою про результати вирішення здійснення процедур адміністративно-наглядової діяльності, отримати примірник постанови;

8) оскаржувати акти-документи, дії, бездіяльність органів виконавчої влади (їх посадових осіб) при здійсненні процедур адміністративно-наглядової діяльності.

2. Особа під час здійснення адміністративного провадження зобов'язана:

1) подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

2) своєчасно повідомляти органи виконавчої влади (їх посадових осіб) про зміну своєї адреси та контактних даних у разі, якщо такі процедури здійснюються за безпосередньою участю особи.

Стаття 25. Правосуб'єктність органів виконавчої влади (їх посадових осіб) як учасників адміністративно-наглядової діяльності

1. До повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) як учасників адміністративно-наглядової діяльності належать:

1) своєчасне залучення до процедур адміністративно-наглядової діяльності адресата (адресатів);

2) роз'яснення учасникам процедур адміністративно-наглядової діяльності їх прав і обов'язків, сприяння їх реалізації;

3) забезпечення доступу учасників процедур адміністративно-наглядової діяльності до матеріалів, пов'язаних із здійсненням таких процедур за їхнім зверненням;

4) захист інформації про особисте та сімейне життя особи щодо якої здійснюється адміністративно-наглядова діяльність, забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, у тому числі такої, що становить державну або іншу таємницю;

5) отримання відповідно до чинного законодавства від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних або юридичних осіб документів та відомостей, необхідних для здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

6) залучення до участі в процедурах адміністративно-наглядової діяльності осіб, які сприяють прийняттю законного і обґрунтованого рішення за результатами здійснення таких процедур;

7) використання технічних засобів для фіксації окремих процедурних дій.

Органи виконавчої влади (їхні посадові особи) як учасники адміністративно-наглядової діяльності здійснюють також інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

2. З метою забезпечення відкритості та доступності процедур адміністративно-наглядової діяльності і сприяння особам у реалізації їх прав орган виконавчої влади (його посадова особа) як учасник адміністративно-наглядової діяльності:

1) забезпечує можливість звернення до органу виконавчої влади (його посадової особи) у зручний спосіб, в тому числі шляхом організації регулярного проведення особистого прийому, забезпечення наявності необхідної кількості бланків (анкет, формулярів) звернення;

2) забезпечує надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, необхідної для звернення особи до органу виконавчої влади (його посадової особи) без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місцезнаходження структурних підрозділів, посадових та службових осіб, контактні телефони, місце і час прийому тощо).

3. Органам виконавчої влади (їх посадовим особам) при здійсненні адміністративно-наглядової діяльності забороняється:

1) виконувати будь-яку іншу діяльність, крім тієї, що передбачена чинним законодавством, яке регуламентує порядок здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

2) підміняти осіб, діяльність яких є предметом адміністративного нагляду, готувати висновки про відповідність або невідповідність діяльності, яка є предметом адміністративного нагляду вимогам нормативно-правових актів з метою їх подальшого передання стороннім особам;

3) проводити адміністративно-наглядову діяльність з метою отримання від особи, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, будь-яких документів або їх копій для подальшого передання іншим особам;

4) розглядати та перевіряти питання, яке є предметом розгляду в суді або щодо якого набрало законної сили рішення суду, перевіряти своєчасність, правильність і повноту виконання рішень суду;

5) розголошувати виробничі та комерційні таємниці чи виробничі процеси, з якими вони могли ознайомитися під час виконання своїх обов'язків, крім випадків, передбачених законом, у тому числі протягом трьох років після звільнення з посади;

6) розголошувати джерело будь-якої скарги, доведеної до відома, на недоліки або порушення і повідомляти особі, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду, або особі, яка надає правову допомогу про те, що адміністративно-наглядова діяльність була здійснена у зв'язку з отриманням такої скарги;

7) вилучати оригінали документів, а також комп'ютерів і їх частин під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

4. У разі виявлення порушення та/або недоліків під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності уповноважені щодо здійснення вказаної діяльності посадові особи органів виконавчої влади мають право:

1) вносити керівнику об'єкта нагляду обов'язкову для виконання вимогу;

2) ініціювати притягнення посадових осіб об'єкта нагляду до відповідальності за порушення законодавства під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

3) ініціювати скасовування чи зупинення дії рішень, прийнятих посадовими особами об'єкта нагляду під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності, якщо вони суперечать законодавству.

5. Уповноважені посадові особи з метою здійснення адміністративно-наглядової діяльності зобов'язані:

1) у повному обсязі, об'єктивно та неупереджено здійснювати адміністративно-наглядової діяльності у межах повноважень, передбачених законодавством;

2) узагальнювати результати здійснення адміністративно-наглядової діяльності;

3) здійснювати методологічне забезпечення адміністративно-наглядової діяльності;

4) за письмовим зверненням особи, діяльність якої є предметом адміністративного нагляду надавати роз'яснення.

Стаття 26. Перекладач

1. Перекладач має право відмовитися від участі в процедурах адміністративно-наглядової діяльності, якщо він не володіє мовою в обсязі, необхідному для перекладу, право задавати питання з метою уточнення перекладу, а також право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до органу виконавчої влади (його посадової особи), уповноваженого здійснювати адміністративно-наглядову діяльність.

2. Перекладач зобов'язаний з'являтися за викликом до органу виконавчої влади (його посадової особи), уповноваженого здійснювати адміністративно-наглядову діяльність, здійснювати повний і правильний переклад, своїм підписом посвідчувати правильність перекладу в процедурних документах, прийнятих під час адміністративно-наглядової діяльності.

3. За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність.

РОЗДІЛ IV. ПРИЙНЯТТЯ АКТІВ-ДОКУМЕНТІВ ПІД ЧАС ТА ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОРЯДОК ЇХ ОСКАРЖЕННЯ

Стаття 27. Акти-документи, які приймаються під час та за результатами адміністративно-наглядової діяльності і можуть бути оскаржені

1. За результатами здійснення адміністративно-наглядової діяльності складається висновок.

2. У разі виявлення порушень законодавства та/або недоліків під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності також складається вимога, адресована керівнику об’єкта нагляду.

Стаття 28. Порядок складання висновку

1. Висновок складається у двох примірниках, що підписуються уповноваженою посадовою особою, яка здійснювала адміністративно-наглядову діяльність, та керівником об'єкта нагляду або уповноваженою ним посадовою особою.

Один примірник висновку залишається в об'єкта нагляду.

2. Якщо керівник об'єкта нагляду або уповноважена ним посадова особа не погоджується з викладеною у висновку інформацією, керівник об'єкта нагляду або уповноважена ним посадова особа підписує висновок із зауваженнями, які є його невід'ємною частиною.

Об'єкт нагляду може подати зауваження не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати підписання висновку. Рішення про результати розгляду поданих зауважень надається уповноваженою посадовою особою не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати їх надходження.

Стаття 29. Порядок складання вимоги

1. Вимога вноситься об'єкту нагляду не пізніше ніж протягом наступного дня після підписання висновку, а в разі наявності зауважень - наступного дня після їх розгляду.

2. У разі наявності порушень вимог законодавства, зафіксованих висновком, після розгляду зауважень об'єкта нагляду (у разі їх надходження) уповноважена посадова особа проводить аналіз зібраних матеріалів, за результатами якого вносить вимогу та/або вживає заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадової особи за порушення законодавства під час здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

Стаття 30. Порядок оскарження висновку та/або вимоги

1. Вимога або висновок уповноваженої посадової особи можуть бути оскаржені в 10-денний строк з дати їх отримання до керівника або заступника керівника відповідного суб’єкта адміністративно-наглядової діяльності.

Подання в установлений строк скарги тимчасово припиняє виконання вимоги.

2. Скарга розглядається у 30-денний строк з дати її надходження, якщо інше не встановлено законом.

3. За результатами розгляду скарг висновок та/або вимога можуть бути скасовані повністю або в окремій частині.

РОЗДІЛ V
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Закон набирає чинності з дня опублікування
2. З набранням чинності цим Законом до прийняття змін у чинне законодавство, інші закони і підзаконні акти діють у частині, що не протирічить цьому Закону.