

Міністерство внутрішніх справ України  
Одеський державний університет внутрішніх справ

**ДЕНИСОВА АЛІНА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342.95

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**доктора юридичних наук**

**Одеса – 2019**

Дисертацією є рукопис  
Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ.

**Науковий консультант:**

доктор юридичних наук, професор  
**ЯРМАКІ ХРИСТОФОР ПЕТРОВИЧ**,  
Одеський державний університет внутрішніх справ  
професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, професор  
**АНДРІЙКО ОЛЬГА ФЕДІРІВНА**  
Інститут держави і права імені В.М. Корецького,  
завідувач відділом проблем державного управління та адміністративного права

доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, професор  
**ГАРАЩУК ВОЛОДИМИР МИКОЛАЙОВИЧ**  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
завідувач кафедри адміністративного права

доктор юридичних наук, професор  
**РЯБЧЕНКО ОЛЕНА ПЕТРІВНА**,  
Університет Державної фіскальної служби України,  
начальник кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки

Захист відбудеться «17» травня 2019 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.884.04 в Одеському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського державного університету внутрішніх справ за адресою: 65000, м. Одеса, пров. Сабанський, 4.

Автореферат розіслано «10» квітня 2019 р.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**О.М. Заєць**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження** визначене необхідністю оновлення наукових підходів щодо сутності і змісту нагляду як правового явища відповідно до сучасних стрімких змін у суспільно-політичному житті та процесів глобалізації, активним учасником яких є Україна, формуванням свідомого сприйняття відповідної діяльності з позицій її впливу на забезпечення публічної безпеки.

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 р.) зазначено, що світовий досвід забезпечення безпеки дорожнього руху свідчить про ефективність автоматизованих систем адміністративного нагляду (Automated Traffic Enforcement), до яких належать 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, у Канаді за останні 40 років завдяки штрафам за перевищення швидкості (speeding tickets) та досягненням у галузі транспортного машинобудування відбулося скорочення кількості жертв на дорогах в 3 рази, незважаючи на подвоєння населення.

Необхідність проведення системного аналізу проблеми адміністративного нагляду об'єктивується суспільно-політичними процесами, що відбуваються в Україні, і проявляються в новелізації чинного законодавства, правових доктрин та потребує поглибленого теоретико-методологічного аналізу, зважаючи на соціально-правовий характер цієї проблеми та значення адміністративного нагляду органів виконавчої влади як запобіжника порушенням публічного порядку. У зв'язку з указаним 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 учених із 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, Ю.П. Битяка, Н.П. Бортника, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Гаращука, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, О.Є. Користіна, О.І. Харитонової та ін. Також опрацьовано наукові роботи, які стосуються змістовних проблем функціонування органів виконавчої влади, зокрема В.Л. Грохольського, Д.П. Калаянова, І.П. Катеринчука, О.М. Синкової.

Серед наукового доробку слід указати на 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 ін.) та проблем формування науки адміністративно-процесуального права (О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський). У цьому контексті слід виділити монографію І.Л. Бородіна «Адміністративно-юрисдикційний процес» (2007 р.).

Сучасні суспільні трансформації пов'язані з гарантуванням пріоритету прав і свобод людини і громадянина, «людиноцентризму» як засади державно-владної діяльності, що має бути відтворене в концептуальних положеннях теорії адміністративного права і процесу як основи функціонування, насамперед, органів державної виконавчої влади. За таких обставин постає нагальна потреба уніфікації процедур адміністративного нагляду та формування теоретичної моделі універсальної адміністративної процедури, на основі якої мають 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 в контексті порядку розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Достатнього 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 на 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. Дмитрієв, І.А. Полянський, Є.В. Трофімов, П.І. Кононов, Н.Ю. Хаманєва та ін. Звернення до наукових напрацювань російських вчених із теорії права, адміністративного права і процесу зумовлене необхідністю їх сприйняття у порівняльно-правовому аспекті, а також у контексті дослідження генезису формування правової доктрини щодо нагляду як правової категорії в 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 ін., а також загальна категорія «суб'єкт адміністративного права», зміст якої у сучасних дослідженнях з адміністративного права практично не знаходить висвітлення: Т.О. Коломоєць, Т.О. Мацелик, Т.П. Мінка, Р.С. Мельник, К.Ю. Пуданс-Шушлебін та ін.

У наукових дослідженнях у галузях державного управління, адміністративного права проблема визначення сутності термінів «виконавча влада», «управління», «адміністративна діяльність» була піддана науковому аналізу. Слід згадати 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, Б.А. Кормича, 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, а 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» (2015 р.) 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. Ярмачі «Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні» (2006 р.), В.М. Тюн «Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи» (2016 р.), М.С. Панова «Нагляд за дотриманням адміністративного законодавства: адміністративно-правові засади розвитку та становлення» (2013 р.) та ін.), що зумовлює 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 євроінтеграційних процесів в Україні, що визначає потребу критичного осмислення існуючих наукових праць, чинного законодавства з урахуванням їхнього потенціалу для подальшої імплементації в європейський гуманітарний простір.

Отже, новаційний характер наукового пошуку зумовлює актуальність поданого дослідження. У науці адміністративного права України до цього часу не були піддані аналізу теоретичні і 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. Указане визначає необхідність виконання низки наукових завдань системного характеру, зважаючи на

поєднання в них теорії і практики формування сучасної теоретико-правової моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 № 14-10, та відповідає переліку тем науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрями розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0116U006773), а також тематиці наукових досліджень кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ «Забезпечення прав і свобод людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер 0114U004012).

Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Одеського державного університету внутрішніх справ (протокол № 3 від 24.11.2014).

**Мета і завдання дослідження** полягає у вирішенні наукової проблеми формування концептуальних засад побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, що спирається на методологію системного аналізу з виявленням закономірностей розвитку правовідносин у сфері адміністративного нагляду і відображено в обґрунтованих теоретико-правових положеннях, які стосуються співвідношення базових категорій контрольно-наглядової діяльності, нормативних способів та моделей формування уніфікованої процедури адміністративного нагляду на засадах європейських стандартів належної правової процедури.

Серед *наукових завдань*, які сформульовані відповідно до визначеної мети, відображено такі:

- розкрити методологію дослідження сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади;

- виявити напрями розвитку наукових підходів до сутності та змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, його співвідношення з контролем, а також установити різницю між контролем і наглядом;

- окреслити місце адміністративного нагляду у виконавчій владі, виходячи з наукового підходу «від загального до конкретного»;

- сформулювати принципи адміністративного нагляду органів виконавчої влади, розкрити їх зміст;

- обґрунтувати ознаки та сформулювати поняття суб'єкта адміністративного нагляду, надати змістовну характеристику органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду;

- здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного нагляду, виділити види адміністративного нагляду;

- обґрунтувати підхід щодо характеристики адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду;

- розкрити сутність та виділити види процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади;

- здійснити правову характеристику процедур адміністративного нагляду, що здійснюється у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, та виявити їх особливості;

- визначити форми адміністративного нагляду органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної діяльності та надати їх характеристику;

- виявити актуальні питання правового регулювання адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, на підставі дослідження світового досвіду надати пропозиції щодо організації здійснення адміністративного нагляду в Україні;

- установити місце юридичного конфлікту в правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів виконавчої влади, обґрунтувати поняття та виділити види адміністративно-правових конфліктів;

- сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо уніфікації процедур адміністративно-наглядової діяльності органів виконавчої влади на засадах європейських стандартів адміністративної процедури.

**Об'єктом наукового дослідження** є суспільні відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади, що пов'язано з теоретичними та практичними проблемами формування науково-практичної основи адміністративного нагляду на засадах європейських норм і стандартів.

**Предметом дослідження** є теоретико-правові та організаційні основи адміністративного нагляду органів виконавчої влади України

**Методи дослідження.** Системний і діалектичний підходи виступають методологічною основою, на якій ґрунтується дослідження проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади. У роботі застосовано такі методи наукового пізнання, характерні для юридичних досліджень: логіко-семантичний – для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.2, 1.3, 3.1, 4.1, розділ 2); системно-структурний метод у взаємозв'язку з методом аналізу дозволив здійснити аналіз наукових підходів про сутність та зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, його співвідношення з контролем (підрозділ 1.2), визначити стадії адміністративної процедури нагляду органів виконавчої влади (підрозділ 2.4) та здійснити характеристику адміністративного нагляду в окремих сферах суспільної діяльності та адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду (розділ 3); класифікації та групування – для систематизації ознак суб'єктів адміністративного нагляду (підрозділ 2.1), видів, суб'єктів і процедур адміністративного нагляду (підрозділи 2.2, 2.4), адміністративно-правових конфліктів як детермінантів виникнення відносин у сфері здійснення окремих видів адміністративного нагляду (підрозділ 4.1); історико-правовий та порівняльно-правовий у поєднанні з методом правового моделювання – для розкриття методології дослідження сутності і змісту

адміністративного нагляду органів виконавчої влади (підрозділ 1.1), формування концептуальних засад побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади (розділ 4).

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, закони України, норми яких регулюють відносини у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України, підзаконні нормативно-правові акти, законодавство зарубіжних держав.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становить практика застосування законодавства щодо адміністративно-наглядової діяльності органів державної виконавчої влади, судова практика, починаючи з 2006 р. і до теперішнього часу, дані соціологічного опитування стосовно сфер безпекової співпраці України з ЄС, проведені у 2017 р. Центром глобалістики «Стратегія ХХІ» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні і Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики, критичний аналіз міжнародного досвіду щодо здійснення адміністративного нагляду щодо забезпечення безпеки окремих сфер життєдіяльності населення (США, Японія, Велика Британія, європейські держави) з метою виявлення напрямів впровадження найкращих практик в Україні.

**Наукова новизна дисертаційного дослідження** полягає в тому, що вперше в українській правовій науці, спираючись на правову доктрину та критичний аналіз вітчизняного законодавства в порівнянні з міжнародним розкрито сутність, зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади, висвітлено новітні тенденції побудови сучасної моделі адміністративно-наглядової діяльності, процедурна форма якої спирається на європейські стандарти належної правової процедури. Новизну дослідження відображають постановка і вирішення таких складних питань:

*уперше*

- встановлено багатоаспектний характер адміністративного нагляду як правового явища, що уможливив його характеристику з позицій: функції держави; функції діяльності уповноважених суб'єктів; компетенції відповідного характеру; процедури реалізації державно-владних повноважень; сукупності засобів і заходів державно-владної діяльності; виду управлінської (адміністративної) діяльності; виду правовідносин; процедури перевірки відповідності фактичного стану справ тому, який передбачений чинним законодавством;

- визначено специфіку нагляду як предмета наукового аналізу, що характеризується: а) наявністю різних видів і підвидів нагляду, що в сукупності виступають складовими контрольно-наглядової діяльності; б) особливостями елементів нагляду: суб'єктів, об'єктів і змісту; в) системою суб'єктів нагляду, що верифікуються (визначаються) відповідно до кожного виду та підвиду нагляду з визнанням існуючих між суб'єктами зв'язків - субординаційних, координаційних, реординаційних; г) застосуванням процесуально-процедурного підходу для виділення і оптимізації правових процедур здійснення різних видів та підвидів нагляду д) особливостях здійснення нагляду;



- виділено окремі аспекти характеристики системи суб'єктів адміністративного нагляду: а) структурно-функціональний, що передбачає встановлення структурної побудови системи суб'єктів, виявлення функціональних зв'язків між елементами цієї системи; б) синергетичний, що враховує динамічний характер розвитку системи суб'єктів нагляду; в) відповідальний (юрисдикційний);

- розкрито особливості адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади в правовідносинах щодо адміністративного нагляду в правовому зв'язку з адміністративною правоспроможністю, що відображає можливість і здатність зазначених органів виконавчої влади бути потенційним та, за наявності підстав, реальним учасником правовідносин щодо адміністративного нагляду;

- встановлено зміст конфліктів у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів виконавчої влади, які виступають: детермінантами застосування окремих видів адміністративного нагляду; підставами виникнення адміністративно-юрисдикційних правовідносин за наслідками здійснення адміністративного нагляду. Сформульовано загальні ознаки адміністративно-правового конфлікту у сфері адміністративного нагляду, здійснено систематизацію таких конфліктів та запропоновано узагальнити їх в одну групу - адміністративно-правові конфлікти у сфері правопорядку;

- обґрунтовано необхідність виокремлення серед адміністративних процедур нагляду органів виконавчої влади тих, які мають правоохоронний характер, що ґрунтується на особливих, відмінних від інших процедур, меті і характері їх здійснення;

- спираючись на європейські стандарти адміністративної процедури, окреслено принципи уніфікованої адміністративної процедури, серед яких виділено принцип презумпції правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду, а також принцип прийняття рішення впродовж розумного строку;

- запропоновано два підходи щодо уніфікації адміністративних процедур нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, залежно від характеру реалізації процедур адміністративного нагляду. У разі, якщо здійснення нагляду не передбачає втручання в оперативну діяльність піднаглядного суб'єкта і стосується тільки спостереження за дотриманням загальнообов'язкових правил (діяльність, що має пасивний характер), уніфікація процедур нагляду провадиться на засадах провадження з розроблення і прийняття управлінських рішень. У разі, коли спостереження як пасивна адміністративна діяльність є невід'ємною частиною реалізації органом виконавчої влади функцій контролю та нагляду, для уніфікації процедур адміністративного нагляду доцільно застосовувати підхід, заснований на визначенні стадій адміністративного неюрисдикційного провадження;

- доведено доцільність внесення змін до чинного адміністративного законодавства з метою уніфікації процедур адміністративного нагляду органів

виконавчої влади. Запропоновано проект закону «Про засади адміністративно-наглядової діяльності в Україні».

*удосконалено*

- положення про критерій розмежування контролю і нагляду, яким запропоновано визначити правообмеження. Правообмеження здебільшого передбачені як наслідок здійснення контролю; щодо нагляду правообмеження встановлюються переважно до моменту його здійснення в правових і техніко-правових приписах, а діяльність щодо нагляду пов'язана з визначенням стану дотримання таких правообмежень;

- наукові підходи до класифікації суб'єктів, видів та процедур адміністративного нагляду. Виділено такі види та підвиди адміністративного нагляду: 1) у сферах публічної безпеки та порядку; 2) за дотриманням антикорупційного законодавства; 3) у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення (загальнозабезпечувальний і спеціальний). Установлено групи суб'єктів адміністративного нагляду за критерієм правосуб'єктності в межах окремого виду (підвиду) адміністративного нагляду. Класифікацію процедур адміністративного нагляду запропоновано здійснювати за ознакою мети та характеру процедури: правоохоронні і контрольно-наглядового змісту;

- наукове розуміння визначення адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади, ознак процедури: загальних і спеціальних. Загальні ознаки стосуються процедур здійснення всіх видів адміністративного нагляду. Спеціальні ознаки виділені стосовно правоохоронних процедур (процедур адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, процедур нагляду за додержанням антикорупційного законодавства тощо);

- обґрунтування поняття акта-документа, прийнятого за результатами здійснення органами державної виконавчої влади (їх посадовими особами) адміністративного нагляду, визначення його ознак та видів актів-документів;

- наукові положення про стадії провадження щодо розроблення і прийняття органами державної виконавчої влади актів-документів за результатами адміністративного нагляду: 1) установлення необхідності прийняття індивідуального акта, планування прийняття та винесення рішення щодо його прийняття; 2) аналіз і вибір правових норм, на яких ґрунтується прийняття індивідуального акта-документа, розроблення індивідуального акта; 3) оформлення індивідуального акта; 4) доведення індивідуального акта до адресата його приписів; 5) перегляд індивідуального акта.

*дістали подальшого розвитку*

- з'ясування ступеня наукової розробленості проблеми щодо сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, його співвідношення з контролем;

- наукові положення щодо характеристики сутності виконавчої влади та місця адміністративного нагляду у виконавчій владі. На підставі проведеного аналізу наукових підходів щодо визначення функціональної і суб'єктної складових виконавчої влади, виділено усталений підхід щодо визначення

сутності виконавчої влади, визначено місце адміністративного нагляду у виконавчій владі та сформульовано поняття адміністративного нагляду. Обґрунтовано, що адміністративний нагляд являє собою адміністративну діяльність уповноважених органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб) особливого характеру. З одного боку, нагляд є засобом адміністративного впливу, видом виконавчо-розпорядчої діяльності, а з іншого – засобом забезпечення режиму законності в державі;

- визначення особливих ознак органу виконавчої влади як суб'єкта правовідносин у сфері адміністративного нагляду: є носієм 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; спрямованість відповідної адміністративної діяльності на забезпечення законності і дисципліни; рішення, прийняте органом виконавчої влади за наслідками здійснення адміністративного нагляду, спричиняє для адресатів приписів правообмеження, передбачені правовою нормою. Установлено наявність ознак адміністративного нагляду в діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, ураховуючи об'єкт відповідної діяльності, її форми і методи здійснення;

- науковий підхід до характеристики адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду та виділено загальну і спеціальну адміністративну правосуб'єктність;

- наукові положення щодо рис, особливостей адміністративного нагляду у сфері публічної безпеки та порядку, що дозволило виділити методи поліцейської адміністративної діяльності, які охоплюють заходи переконання і поліцейські заходи, що мають правообмежувальний характер, а також здійснити класифікацію поліцейських заходів;

- визначення сфер підприємництва, які стосуються життєдіяльності населення, а тому потребують першочергового застосування контрольно-наглядових заходів та наділення суб'єктів їх здійснення відповідною компетенцією: екологічна; паливно-енергетична; споживання, насамперед, продуктів харчування; комунікації; формування ринкового середовища у промисловості, ресурсне забезпечення. Доведено відкритий характер переліку вказаних сфер підприємництва.

**Практичне значення одержаних результатів** дослідження обумовлене новизною і актуальністю проведеного наукового аналізу та теоретико-правовим змістом обґрунтованих висновків. Сформульовані теоретичні висновки і конкретні пропозиції, рекомендовані до використання у:

- сфері нормотворення – при підготовці нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади (акт впровадження у нормотворчу діяльність Верховної Ради України від 15 січня 2019 р.);

- науково-дослідній роботі – для поглибленого наукового пошуку,

присвяченого проблемам адміністративного нагляду органів виконавчої влади, що набуває особливого значення в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, і актуалізують формування ефективних і дієвих заходів і засобів дотримання прав людини та гарантій їх захисту (акт впровадження в наукову діяльність Державного науково-дослідного інституту МВС України від 5 червня 2018 р.);

– правозастосовній сфері – як теоретико-методологічну модель, що може бути покладена в основу розроблення і прийняття нових та оновлення чинних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади (акт впровадження в практичну діяльність ГУНП в Одеській області від 17 вересня 2018 р.; акт впровадження в практичну діяльність ДУ «Одеський обласний лабораторний центр МОЗ України» від 11.06.2018 р.; акт впровадження в практичну діяльність ДУ «Український науково-дослідний протичумний інститут імені І.І. Мечнікова МОЗ України» від 18.06.2018 р. );

– навчально-методичному процесі – при розробленні навчальних програм та методичних рекомендацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність» (акт впровадження у навчальний процес економіко-правового факультету ОНУ імені І.І. Мечнікова від 24 вересня 2018 р.; акт впровадження у навчальний процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 10 вересня 2018 р.; акт впровадження у навчальний процес Національного університету «Одеська юридична академія» від 01.06.2018 р. ).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана особисто і є самостійним дослідженням. Спільно з Д.О. Гомон було опубліковано тези «Першочергові напрями реформування сфери охорони здоров'я» на Міжнародній науковій конференції «International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine» Conference Proceedings, January 27-28 2017. Sandomierz, Polska. Авторська частина тексту складає 50 %. Наукові ідеї, що належать співавторам, у дисертації не використовувались.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (Херсон, 2016), «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (Одеса, 2017), «International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine» (Sandomierz, Polska, 2017), «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (Львів, 2017), «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (Дніпро, 2017), «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (Одеса, 2017), «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (Харків, 2017).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дослідження відображено в тридцяти роботах, серед яких одна монографія, двадцять дві

статті у фахових виданнях з юридичних наук, чотири з яких – у наукових виданнях зарубіжних країн, сім тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних наукових та науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на тринадцять підрозділів, висновків до кожного розділу, висновків до дисертації, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 480 сторінок, з них основного тексту – 359 сторінок. Список використаних джерел складається із 454 найменувань і займає 53 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовується актуальність обраної теми дисертації, показано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначаються мета і завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологічні основи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, а також публікації, структуру й обсяг роботи.

**Розділ 1 «Формування і розвиток наукових поглядів на сутність і зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади»** складається з чотирьох підрозділів, у яких висвітлено методологію дослідження сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади, здійснено аналіз наукових поглядів про сутність та зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, його співвідношення із контролем, розкрито сутність виконавчої влади та місце адміністративного нагляду у виконавчій владі, обґрунтовано принципи адміністративного нагляду зазначених органів.

У *підрозділі 1.1 «Методологія дослідження сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади»* зазначено, що 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 співвіднести негативні і позитивні властивості відповідної діяльності, що мають належні форми прояву у конкретних життєвих ситуаціях і відображають плановість нагляду як соціально-правового явища. Разом із діалектикою, застосовано науковий підхід до дослідження, що охоплює усі елементи пізнавального процесу чи структуру предмета пізнання і дозволяє системно встановити характерні ідентифікуючі ознаки предмета пізнання, пов'язуючи такий предмет із явищами суспільного буття. Саме такий зміст характерний для системного підходу, що зв'язує воедино 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. Доведено, що

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. Особливості системи нагляду як предмета наукового аналізу із врахуванням методології таких підходів як системного, структурно-функціонального, синергетичного та діалектики виявляються у наступному: а) наявності різних видів нагляду; б) визнанні нагляду як системи у взаємозв'язку матеріального і процесуального; в) врахуванні динамічного характеру побудови системи суб'єктів нагляду та зміни їх правового статусу.

У підрозділі 1.2 *«Аналіз наукових підходів щодо розкриття сутності, змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, його співвідношення з контролем»* напрямки розвитку наукової думки про сутність і зміст адміністративного нагляду органів виконавчої влади виділені, виходячи з доктрини розмежування контролю і нагляду: а) 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); б) 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); 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 (Д. М. Бахрах, О.Ф. Андрійко, Д.М. Овсянко, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, Х.П. Ярмачі 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 та інші). 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.

У підрозділі 1.3 *«Сутність виконавчої влади та місце адміністративного нагляду у виконавчій владі (генезис та зміст)»* вказано про підхід в науці адміністративного права, який є усталеним, який стосується визначення сутності виконавчої влади. У світлі принципу поділу державної влади виконавча влада характеризується з позицій здійснення одного з функціональних видів діяльності держави – виконання законів. Виконавча сутність владних повноважень, що визначає зміст виконавчої влади, обумовлює поширення виконавчої влади і поза межі системи органів виконавчої влади, що дозволило вказувати про здійснення виконавчої влади її носіями –

уповноваженими суб'єктами. Відповідна діяльність у наукових дослідженнях названа адміністративною (виконавчою). Зазначено, що одним із різновидів основного функціонального виду діяльності держави щодо виконання законів виступає адміністративний нагляд, який має власну мету, предмет здійснення у межах загальної спрямованості адміністративної (виконавчої) діяльності носіїв виконавчої влади, якою виступає реалізація конституційних прав громадян та захист їх прав і свобод. У зв'язку з цим вказано про особливий характер адміністративної діяльності щодо здійснення адміністративного нагляду, порівняно із адміністративною діяльністю уповноважених органів державної виконавчої влади (їх посадових осіб). З одного боку, нагляд є засобом адміністративного впливу, видом виконавчо-розпорядчої діяльності, а з іншого – засобом забезпечення режиму законності в державі.

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 порядку. 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.

У підрозділі 1.4 «Принципи адміністративного нагляду органів виконавчої влади» запропоновано підхід, за яким формування 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, які притаманні і вказаній адміністративній процедурі.

Сформульовано принципи адміністративного нагляду органів виконавчої влади та розкрито їх зміст. Принципами адміністративного нагляду слід уважати об'єктивні взаємопов'язані та взаємозумовлені правила, які відображають закономірності здійснення процедур реалізації компетенції суб'єктів адміністративного нагляду, що стосуються як застосування превентивних заходів, так і заходів правової охорони і захисту з метою забезпечення законності і правопорядку в певній сфері життєдіяльності населення. Виділено загальні і спеціальні принципи адміністративного нагляду. Урахування специфіки видів адміністративного нагляду дозволило виділити

спеціальні принципи, характерні для пробації, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

**Розділ 2 «Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного нагляду та процедури реалізації їх компетенцій»** складається з чотирьох підрозділів, у яких здійснено змістовну характеристику органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду, проведено систематизацію видів і суб'єктів адміністративного нагляду та розкрито їх адміністративну правосуб'єктність.

У підрозділі 2.1 *«Характеристика органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду: поняття, ознаки»* доведено, 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. Виділено загальні та 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. Встановлено найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади як суб'єкта правовідносин у сфері адміністративного нагляду.

У підрозділі 2.2 *«Класифікація суб'єктів адміністративного нагляду, види адміністративного нагляду»* виділено такі види адміністративного нагляду: загально-забезпечувальний адміністративний нагляд; 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. Зазначено про відкритий характер переліку видів нагляду.

Запропоновано здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного нагляду за критерієм правосуб'єктності у межах окремого виду (підвиду) адміністративного нагляду: 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.

У підрозділі 2.3 *«Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів адміністративного нагляду»* здійснено характеристику 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. В результаті дослідження співвідношення двох категорій «правосуб'єктність» і «правовий статус» виділено взаємозв'язок адміністративно-правового статусу і адміністративної правосуб'єктності. Вказано про загальний, галузевий і спеціальний правові статуси органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду. Загальний правовий статус легалізує вказані органи державної виконавчої влади у правовідносинах взагалі. Вказано про декілька галузевих правових статусів: адміністративний, кримінально-правовий, кримінальний процесуальний, цивільно-правовий, цивільний процесуальний, господарсько-правовий, який регламентований нормами відповідних галузей права. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади у правовідносинах щодо нагляду віднесено до спеціального. Виділено декілька адміністративно-правових статусів, відповідно участі у правовідносинах щодо здійснення певного виду адміністративного нагляду

Доведено, що юридична конструкція адміністративної правосуб'єктності дозволяє охарактеризувати змістовні особливості правового положення суб'єкта адміністративного права у 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. Сутність і зміст адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду піддано характеристиці, виходячи з особливостей певного виду адміністративного нагляду.

У підрозділі 2.4 «Сутність та види процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади» проведено аналіз поняття «процедура адміністративного нагляду органів виконавчої влади» з позицій онтології і гносеології, що дозволило виділити єдині засади процедури адміністративного нагляду і особливості її здійснення по окремих видах адміністративного нагляду.

Загальними ознаками процедури адміністративного 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 предмета 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.

За ознакою мети та характеру процедур адміністративного нагляду виділено правоохоронні і контрольно-наглядові процедури.

Встановлено наступні умови автономності стадій процедури адміністративного 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 процедури адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Зазначено, що у разі здійснення процедури правоохоронного характеру суб'єктний склад на кожній стадії відрізняється. Проте для усіх стадій процедур адміністративного нагляду незалежно від їх характеру обов'язковим учасником виступає державний орган виконавчої влади (його посадова особа), наділена відповідними повноваженнями.

**Розділ 3 «Структурно-функціональне забезпечення адміністративного нагляду в окремих сферах суспільної діяльності»** складається з трьох підрозділів, де здійснено теоретико-правовий аналіз проблеми розкриття сутності процедур адміністративного нагляду, що здійснюється у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, форм адміністративного нагляду органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної діяльності, досліджено актуальні питання правового регулювання адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення та світовий довід організації його здійснення.

*У підрозділі 3.1 «Правова характеристика процедур адміністративного нагляду, що здійснюється у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку»* вказано, що серед видів адміністративного нагляду особливе місце посідає загально-забезпечувальний адміністративний нагляд, здійснюваний органами Національної поліції у сферах публічної безпеки та порядку. Його особливість визначена спрямованістю на виконання поліцейськими 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. Сутність процедур адміністративного нагляду визначена рисами нагляду: 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; 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.

Запропоновано виділяти методи поліцейської адміністративної діяльності, які охоплюють: заходи переконання і поліцейські заходи. Останні 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. Доведено доцільність характеристики адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі як превентивний захід комплексного характеру, виходячи із передбаченої законодавством мети його встановлення. Заходи відповідальності застосовуються у разі порушення правил адміністративного нагляду.

У підрозділі 3.2 «*Форми адміністративного нагляду органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної діяльності*» виділено організаційні та правові форми адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Останні поділені на дві підгрупи: регулятивні і правоохоронні.

Організаційні форми, наприклад, поліцейської діяльності у сфері здійснення загально-забезпечувального адміністративного нагляду пов'язані із її організацією, зокрема: скликання нарад, утворення комісій та робочих груп; організація та здійснення заходів щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків; у межах інформаційно-аналітичної діяльності формування баз (банків) даних; здійснення моніторингу: організаційне та методичне забезпечення аналітичної роботи тощо.

Кожна з виділених форм має особливості, обумовлені специфікою певного виду і підвиду адміністративного нагляду, компетенцією суб'єкта адміністративно-наглядової діяльності. Встановлено, що за результатами здійснення адміністративного нагляду можуть бути прийняті рішення у різних формах – у формі – актів-дій, актів-рішень тощо. Зазначено, що у чинному законодавстві відсутній єдиний підхід до врегулювання форм

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 форма 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 № 127-н).

З метою уніфікації правових форм адміністративного нагляду органів виконавчої влади узагальнено ознаки акту-документу, що приймається за результатами адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади: наявна правова форма акту-документу; прийняття уповноваженим суб'єктом; 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 названо правову форму 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.

У підрозділі 3.3 «Актуальні питання правового регулювання адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення та світовий досвід організації його здійснення» наголошено, що адміністративний нагляд у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення здійснюється за багатьма напрямками (видами), перелік яких в жодному нормативно-правовому акті не встановлений. Проведене дослідження особливостей закріплення у чинному законодавстві мети адміністративного нагляду у певних сферах забезпечення життєдіяльності населення свідчить про легалізацію переважно триєдиної мети нагляду – поєднання превенції, правоохоронної та правозахисної спрямованості. Вказано, що у деяких нормативно-правових актах потребують додаткового врегулювання загальні питання щодо здійснення контролю та нагляду у певних сферах життєдіяльності населення. Також виявлено проблему фрагментарності встановлення у чинному законодавстві кола суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності та їх компетенції. Наголошено, що кількість органів виконавчої влади у 2006 році і у 2018 році, наділених компетенцією щодо

здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері господарювання, суттєво скорочена. Так, на початку 2018 року чинним законодавством наділено відповідною компетенцією близько 20-ти органів виконавчої влади. За даними Українського незалежного центру політичних досліджень станом на 2006 рік таких органів було понад 70-ти, а кількості перевірок – у 10-20 разів більше, ніж у країнах Євросоюзу. Наявність тенденції до зниження кількості органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати контрольно-наглядові заходи у сфері господарювання, не виключає проблему їх оптимізації.

Опрацьовано світовий досвід здійснення адміністративно-наглядової діяльності в окремих сферах забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а саме таких країн як: Австралія, Австрія, Бельгія, Велика Британія, Німеччина, Угорщина, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Корея, Королівство Нідерланди, Люксембург, Нова Зеландія, Норвегія, Португалія, США, Туреччина, Фінляндія, Франція, Чеська Республіка, Швейцарія, Швеція, Японія, Польща, Словенія, Угорщина, Франція, Фінляндія, Чехія. Зазначено, що ефективна контрольно-наглядова діяльність у цих країнах виступає гарантією дотримання прав і свобод, забезпечення безпечного середовища проживання. Виявлено відсутність єдиного підходу щодо організаційної побудови та меж компетенції органів, уповноважених щодо здійснення такої діяльності.

**Розділ 4 «Концептуальні засади побудови сучасної моделі адміністративного нагляду органів виконавчої влади»** містить два підрозділи, в яких здійснено теоретико-правову характеристику місця юридичного конфлікту у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів виконавчої влади, обґрунтовано теоретичні підходи до уніфікації процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади, виходячи з європейських стандартів адміністративної процедури.

У підрозділі 4.1 *«Місце юридичного конфлікту у правовідносинах щодо адміністративного нагляду органів виконавчої влади: теоретико-правова характеристика»* наголошено, що сутність юридичного конфлікту впливає 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 – й 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 його предмет і зміст, а також сформулювати 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.

У підрозділі 4.2 «Теоретичні підходи до уніфікації процедур адміністративно-наглядової діяльності органів виконавчої влади на засадах європейських стандартів адміністративної процедури» 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, яким 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 процедури адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади, відповідних європейським стандартам адміністративної процедури, виділено такі принципи як обов'язкове викладення мотивів рішення; відсутність переслідування тих цілей, що не впливають із чинного законодавства; об'єктивність та неупередженість адміністративної процедури; прийняття рішення протягом розумного строку.

Застосування терміну «розумний строк» у процедурі адміністративного 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 зі здійсненням перевірок у певних сферах життєдіяльності населення.

Разом із 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.

Встановлено, що уніфікація процедур адміністративного нагляду органів 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 акта, який має базовий характер і встановлює правову основу процедури адміністративного нагляду зазначених органів. Презентовано підхід до уніфікації процедур адміністративного нагляду, який побудовано на врахуванні особливостей здійснення адміністративного нагляду органами виконавчої влади, однак може бути застосований переважно щодо адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення, враховуючи розгалуженість за предметом його здійснення.

## **ВИСНОВКИ**

Дисертація є однією з перших в українській правовій науці комплексних досліджень, в якій вирішується важлива наукова проблема, що виявляється у розкритті сутності, змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади, висвітленні новітніх тенденцій побудови сучасної моделі адміністративно-наглядової діяльності, процедурна форма якої визначена європейськими стандартами належної правової процедури. Результат проведеного наукового дослідження відображено у наступних висновках теоретичного змісту та пропозиціях, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства.

1. Методологія дослідження сутності нагляду на засадах системного аналізу уможливила визначення наступних підходів до розкриття сутності і змісту адміністративного нагляду органів виконавчої влади: предметного, структурно-функціонального, історичного. Предметний підхід проявляється у визнанні мети нагляду - 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 та історичним підходами до дослідження системи нагляду вказано на динаміку побудови системи суб'єктів нагляду, їх правосуб'єктності, а також видів, форм, методів нагляду, юридичних наслідків застосування заходів, передбачених чинним законодавством, щодо порушників загальнообов'язкових правил щодо здійснення нагляду певного виду.

2. Узагальнений аналіз наукових праць вчених у галузі адміністративного права, присвячених проблемам контролю і нагляду дозволив виділити такі основні підходи до визначення сутності і змісту нагляду, різниці між контролем і наглядом. Нагляд розглядається як: а) діяльність, що передуює контролю або його супроводжує (Б. А. Страшун); б) вид державно-владної діяльності (В.М. Гаращук, Х.П. Ярмачі), різновид контролю (М.Г. Ісаков); в) адміністративна діяльність особливого характеру, яка є засобом забезпечення законності управління і охоплює контроль (А.І. Єлістратов). Встановлено, що різниця у контролі і нагляді полягає у характері, змісті і наслідках відповідної діяльності. Підтримано науковий підхід, за яким визнається активний характер контролю і

пасивний – нагляду. Зазначено, що нагляд є постійним і ширшим за змістом порівняно з контролем, контроль є ефективним засобом правового захисту. У чинному законодавстві нагляд пов'язаний не тільки зі спостереженням, але й з наслідками негативного характеру, які застосовуються до порушників відповідних правил.

На підставі узагальнення теоретичних напрацювань, чинного законодавства запропоновано встановити критерієм розмежування контролю від нагляду особливість застосування правообмежень. Правообмеження розглянуті з позицій встановлених у чинному законодавстві заходів, спрямованих на стримування суб'єкта щодо якого вони застосовуються від вчинення протиправної поведінки. Застосування правообмежень характерне для наслідків контролю, а для нагляду – у разі, коли має місце вплив піднаглядного суб'єкта (об'єкта) на стан публічної безпеки.

3. У світлі принципу поділу державної влади сутність виконавчої влади вченими характеризується з позицій здійснення одного з функціональних видів діяльності держави – виконання законів уповноваженими суб'єктами – носіями виконавчої влади, яку названо адміністративною (виконавчою). Адміністративний нагляд віднесено до одного із різновидів зазначеного функціонального виду діяльності держави, який має власну мету та предмет у межах загальної спрямованості адміністративної (виконавчої) діяльності носіїв виконавчої влади. 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.

4. Принципами адміністративного нагляду слід вважати об'єктивні взаємопов'язані та взаємообумовлені правила, які відображають закономірності здійснення процедур реалізації компетенції суб'єктів адміністративного нагляду, 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.



5. 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.

6. До основних видів і підвидів адміністративного нагляду органів виконавчої влади віднесено: 1) нагляд у сферах публічної безпеки та порядку (загально-забезпечувальний і спеціальний); 2) нагляд у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення (загально-забезпечувальний, здійснення якого пов'язане із створенням умов провадження підприємництва, гарантування безпечного середовища проживання населення; спеціальний у окремих сферах життєдіяльності). Виділено у окремий вид адміністративний нагляд за дотриманням антикорупційного законодавства.

Класифікація суб'єктів адміністративного нагляду здійснена за ознакою правосуб'єктності у межах окремого виду (підвиду) адміністративного нагляду: суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку; суб'єкти протидії корупції; суб'єкти забезпечення безпеки життєдіяльності населення. У складі суб'єктів забезпечення безпеки життєдіяльності населення виділено окрему підгрупу суб'єктів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Класифікація процедур адміністративного нагляду логічно пов'язана із класифікацією суб'єктів адміністративного нагляду та видами нагляду. За ознакою мети та характеру процедури виділено процедури правоохоронного характеру (адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; нагляд за засудженими і особами, узятими під варту; процедури застосування заходів адміністративного примусу) та процедури контрольно-наглядового змісту.

7. Обґрунтовано положення про 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.

Виділено загальну і спеціальну адміністративну правосуб'єктність. Загальна – стосується органів виконавчої влади як суб'єктів правовідносин щодо адміністративного нагляду. Спеціальна - адміністративна

правосуб'єктність певного органу (органів) виконавчої влади у правовідносинах зі здійснення адміністративного нагляду певного виду (зокрема, 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). Наявна специфіка правовідносин та юридичні наслідки визначили необхідність виділення адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

8. Встановлено, що особливими рисами загально-забезпечувального адміністративного нагляду у сфері публічної безпеки та порядку, здійснюваного Національною поліцією, виступають його: надвідомчий (позавідомчий) характер; поєднання загального і спеціалізованого характеру; 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.

9. 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.

10. 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. Спираючись на результати аналізу світового досвіду та враховуючи першочергові завдання для України, пов'язані із реалізацією стратегічної мети щодо інтеграції в Європейський Союз, зазначено, що у першу чергу ефективні заходи і засоби адміністративно-наглядової діяльності мають бути розроблені і застосовані у таких сферах як: енергетична, міграційна, інфраструктури, інформаційна, зовнішньоекономічна.

11. Адміністративно-правовим конфліктом у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади названо правове явище, зміст і характер якого полягає в 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.

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.

12. Доведено, 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.

З метою уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади:

- обґрунтовано 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 впливають 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;

- спираючись на європейські стандарти адміністративної процедури, вказано, що 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 або його перегляд.

Залежно від характеру процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади запропоновано два підходи до уніфікації процедур, які враховані у розробленому проекті Закону «Про засади адміністративно-наглядової діяльності в Україні», інших пропозиціях щодо змін до законодавства.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Денисова А.В. Адміністративний нагляд органів виконавчої влади України: генезис, процедури, шляхи новелізації: монографія /А.В. Денисова. – Одеса: ОДУВС, 2018. – 348 с.
2. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду/ А.В. Денисова // Адміністративне право і процес. – 2013. - №2 (4). – с. 30-37
3. Денисова А.В. Загально-теоретичні основи адміністративного нагляду / А. В. Денисова // Південноукраїнський правничий часопис. - 2014. - № 3. - С. 119-121.
4. Денисова А.В. Адміністративний нагляд як функція органів виконавчої влади / А. В. Денисова // Південноукраїнський правничий часопис. - 2014. - № 4. - С. 131-133.
5. Денисова А.В. Реформування органів місцевого самоврядування/ Денисова А.В.// Південноукраїнський правничий часопис. – №1. - 2015. – с.74-76
6. 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
7. 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
8. 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

9. 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

10. 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

11. 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)

12. 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

13. Денисова А. В. Принципи адміністративного нагляду органів виконавчої влади: сутність, зміст, систематизація / А. В. Денисова // *The scientific heritage*. — 2017. — № 9 (9). - P.2. — С.80-92

14. 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

15. Денисова А.В. Сутність адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади та її місце у виконавчій владі / А.В. Денисова // Актуальні проблеми держави і права. — 2017. - Випуск 79. — с. 46-50

16. Денисова А.В. Адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду: науковий підхід до характеристики / А.В. Денисова // Право і суспільство. — 2017. - № 4. — с.143-147

17. Денисова А.В. До питання про визначення сутності та ознак суб'єктів адміністративного нагляду / А.В. Денисова [Електронний ресурс] // Правова просвіта. — 2017. - № 12. - Режим доступу: <http://www.pravo.nayka.com.ua/?n=12&y=2017>

18. Денисова А.В. Форми адміністративного нагляду, здійснюваного органами Національної поліції: сучасні проблеми визначення сутності / А.В. Денисова // «Держава та регіони. Серія: Право». 2017 - Випуск № 3 (57). — с.25-29

19. Денисова А.В. Систематизація видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади / А.В. Денисова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — 2017. - Випуск 27. - с.22-25

20. Денисова А.В. Окремі законодавчі новели регламентації методів адміністративного нагляду, здійснюваного Національною поліцією України / А.В. Денисова // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2017.- Випуск № 4. — с.60-64

21. Денисова А.В. Напрями адміністративного нагляду у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення: питання систематизації / А.В. Денисова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". – 2017. – Випуск 45. – Том 1. – с.156-159

22. Денисова А.В. Формування ефективного законодавства у сфері адміністративного нагляду органів виконавчої влади щодо забезпечення безпеки життєдіяльності населення: окремі наукові підходи / А.В. Денисова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2017. – Випуск 4. – Том 1. – с.138-141

23. Денисова А.В. До питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади у екологічній сфері / А.В. Денисова // Прикарпатський юридичний вісник. – 2017. – Випуск 3 (18).- с.53-56

### ***Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

1. 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.

2. 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.

3. 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

4. Денисова А.В. Про адміністративні договори як правову форму діяльності Національної поліції у сфері контролю та нагляду: окремі дискусійні питання запровадження / А.В. Денисова // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18-19 серпня 2017 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. – с.77-79

5. Денисова А.В. Сутність категорії «правопорядок» як засадничої у правовому режимі адміністративного нагляду органів виконавчої влади / А.В. Денисова// Стан та перспективи розвитку юридичної науки: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, Україна, 1 - 2 вересня 2017 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. – с.48-51

6. Денисова А.В. Державний санітарно-епідеміологічний нагляд як вид адміністративного нагляду органів виконавчої влади: характеристика адміністративно-правового статусу спеціальних суб'єктів / А.В. Денисова //

Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики», м. Одеса, 11-12 серпня 2017 р. – Одеса, 2017. – с.84-87

7. Денисова А.В. Уніфікація процедур адміністративного нагляду органів виконавчої влади: європейський досвід та пропозиції для України / А.В. Денисова // Міжнародна науково-практична конференція «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку», м. Харків, 4-5 серпня 2017 року. – Харків, 2017. – с.37-40

## АНОТАЦІЯ

**Денисова А.В. Теоретико-правові та організаційні основи адміністративного нагляду органів виконавчої влади України. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.–Одеський державний університет внутрішніх справ. – Одеса, 2019.

В дисертації охарактеризовано теоретико-правові та організаційні основи адміністративного нагляду органів виконавчої влади України. Вперше в українській правовій науці проведено комплексне дослідження сучасних проблем адміністративного нагляду органів виконавчої влади України з метою гарантування демократичних основ адміністративно-наглядової діяльності, забезпечення законності і правопорядку, недопущення порушень прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Наукова новизна адміністративно-правового дослідження проблем адміністративного нагляду органів виконавчої влади обумовлена висвітленням новітніх тенденцій побудови сучасних теоретичних і нормативних трансформацій адміністративно-наглядової діяльності, процедурна форма яких визначена європейськими стандартами належної правової процедури.

Зазначено, 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 переважно як синонімічних.

На підставі обґрунтованих ознак адміністративного нагляду, визначеної різниці між контролем і наглядом у методологічному і нормативному значеннях сформульовано поняття адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Спираючись на системний підхід, доведено доцільність характеристики суб'єктів адміністративного нагляду у трьох аспектах: структурно-функціональному, синергетичному і відповідальному. Запропоновано класифікувати суб'єкти адміністративного нагляду не тільки за ознакою компетенції, але й за характером предмета здійснення. Обґрунтовано

поняття принципів адміністративного нагляду. Виділено загальні і спеціальні принципи адміністративного нагляду. Здійснено систематизацію методів адміністративної діяльності щодо нагляду, здійснюваному Національною поліцією.

Визначення адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади здійснене шляхом врахування суб'єкта її ініціативи. Обґрунтовано необхідність диференціації підходів щодо уніфікації процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади.

Запропоновано при врегулюванні процедур адміністративного нагляду органів державної виконавчої влади закріпити принцип презумпції правомірності діяльності суб'єкта, що є предметом адміністративного нагляду, що дозволить урегулювати гарантію дотримання прав цих суб'єктів.

Формуванню цілісного уявлення про сутність адміністративного нагляду органів виконавчої влади сприяли висновки і рекомендації, спрямовані на подальший розвиток існуючих теоретико-правових положень, які стосуються формування засад адміністративної процедури нагляду органів державної виконавчої влади на основі європейських стандартів адміністративної процедури, застосованих із врахуванням суб'єкта ініціативи адміністративної процедури.

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, органи виконавчої влади, адміністративна процедура, форми, методи, уніфікація.

**Денисова А.В. Теоретико-правовые и организационные основы административного надзора органов исполнительной власти Украины. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесский государственный университет внутренних дел. – Одесса, 2019.

В диссертации охарактеризованы теоретико-правовые и организационные основы административного надзора органов исполнительной власти Украины. Впервые в украинской правовой науке проведено комплексное исследование современных проблем административного надзора органов исполнительной власти Украины с целью гарантирования демократических основ административно-надзорной деятельности, обеспечения законности и правопорядка, недопущения нарушений прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц. Научная новизна административно-правового исследования проблем административного надзора органов исполнительной власти обусловлена анализом и раскрытием новых тенденций построения современных теоретических и нормативных трансформаций административно-надзорной деятельности, процедурная форма которых определена европейскими стандартами надлежащей правовой процедуры.

Указано, что законодатель предусматривает превентивный, профилактический характер государственного надзора, его направленность на обеспечение законности и правопорядка в определенной сфере



жизнедеятельности общества. Вместе с тем признается содержательная связь контроля и надзора как средств обеспечения законности.

На основе признаков административного надзора, определения различия между контролем и надзором в методологическом и нормативном значениях сформулировано понятие административного надзора органов исполнительной власти. Опираясь на системный подход, доказана целесообразность характеристики субъектов административного надзора в трех аспектах: структурно-функциональном, синергетическом и ответственном. Предложена классификация субъектов административного надзора не только по признаку компетенции, но и за характером предмета осуществления. Обосновано понятие принципов административного надзора, выделены общие и специальные принципы. Проведена систематизация методов административной деятельности относительно осуществления надзора Национальной полицией.

Суть административной процедуры надзора органов исполнительной власти определена с учетом субъекта ее инициативы. Обоснована необходимость дифференциации подходов к унификации процедур административного надзора органов исполнительной власти.

Предложено при урегулировании процедур административного надзора органов государственной власти закрепить принцип презумпции правомерности деятельности субъекта, которая подлежит административному надзору, что позволит закрепить гарантию соблюдения прав этих субъектов.

Формированию целостного представления содержания административного надзора органов исполнительной власти способствовали выводы и рекомендации, направленные на дальнейшее развитие существующих положений об основах административной процедуры надзора с учетом европейских стандартов надлежащей процедуры.

**Ключевые слова:** административный надзор, органы исполнительной власти, административная процедура, формы, методы, унификация.

## SUMMARY

**Denysova A.V. Theoretical-legal and organizational basis of the administrative supervision of the Executive power of Ukraine – Manuscript.**

Doctor's thesis on specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Odessa state university of internal affairs. – Odessa, 2019.

The executive bodies of Ukraine administrative supervision theoretical and legal and organizational foundations are characterized in the dissertation. The complex research of authorities administrative supervision to guarantee the administrative and supervisory activities democratic foundations to ensure law and order, prevent violations of rights and freedoms, rights and interests of legal entities modern problems is made as first in Ukrainian legal science.

The executive authorities administrative supervision problems administrative and legal study scientific novelty is due to the coverage of the latest trends in the construction of modern theoretical and normative transformations of administrative

and supervisory activities, the procedural form of which is determined by European standards of proper legal procedure.

The basis of the scientific knowledge of the executive bodies' administrative supervision is the dialectic that forming the ideological perception of oversight from the position of place and role in the state building process, the dynamics of supervision relationships and new forms of surveillance and allow to compare the negative and positive characteristics relevant activities which have appropriate forms in specific life situations.

It is noted that the legislator emphasizes the preventive nature of state supervision, its focus on ensuring law and order in a certain area of society's life. Along with this, the meaningful link of control and supervision as a means of securing legality is recognized, which is manifested in using these terms in the current legislation, mainly as synonymous.

On the basis of well-founded signs of administrative supervision, the distinction between control and supervision in methodological and normative terms, the notion of administrative supervision of executive bodies are formulated. Administrative supervision is defined as part of the executive activities of authorized state executive bodies and other entities (and their officials), endowed with administrative law norms powers to establish the extent and degree of compliance of the subject to be administrative supervision applicable laws and ensuring security in certain spheres of vital activity of the population, which is relatively separate, power-organizing, procedures of implementation established by the current legislation.

Based on the systematic approach, the expediency of the characteristics of the subjects of administrative supervision in three aspects has been proved: structural-functional, synergetic, and responsible. It is proposed to classify the subjects of administrative supervision not only on the basis of competence, but also by the nature of the subject of implementation.

The concept of administrative supervision entity as separate organizational kind of collective entities - state executive bodies and special individual actors - officials vested with legal personality for the implementation of the administrative supervision of administrative activities as special administrative measures aimed at ensuring legality and discipline. It is proposed to systematize the subjects of administrative supervision on the basis of competence in two groups: subjects of general prevention; subjects of special prevention. The subjects of administrative supervision can also be systematized on the basis of the nature of the subject of the relevant activities: the field of public security and order; sphere of counteraction to corruption; sphere of safety of life of the population. As part of the subjects of ensuring the safety of vital functions of the population a separate subgroup of subjects of state supervision (control) in the field of economic activity is allocated.

The concept of principles of administrative supervision is substantiated, which should be considered as objective interrelated rules that reflect the regularities of implementation of procedures for the implementation of the competence of administrative supervision, including - in the procedural form, concerning both the application of preventive measures and measures for legal protection in order to

ensure law and order in a certain area of vital activity of the population. The general and special principles of administrative supervision are allocated.

The systematization of the methods of administrative supervision activities carried out by the National Police is made. It is proposed to provide methods of policing administrative activities that include: measures of persuasion and police measures. Police actions are divided into two subgroups: preventive measures and coercive measures.

Determination of the administrative procedure for supervision of state executive bodies is carried out by taking into account the subject of its initiative.

Stages of the proceedings are elaborated and adopted by the executive bodies of the state for the administrative supervision of the passive nature, which include the following stages: 1) the determination of the need for the adoption of an individual act, the planning of the adoption and decision on its adoption; 2) analysis and selection of legal norms, on which the adoption of an individual act-document is based, development of an individual act; 3) registration of an individual act; 4) proof of an individual act to the addressee of his orders; 5) appeal of an individual act. The actual, procedural and legal grounds for the administrative procedure of supervision of state executive bodies, determined by the initiative of the authorized bodies of the state executive power (their officials), are determined. The expediency of using the scientific approach in legal conflictology regarding the characterization of administrative and legal conflicts as a determinant of the implementation of certain types of administrative supervision, in particular, in the areas of public security and order, the fight against corruption and taking into account the peculiarities of the implementation of certain administrative oversight procedures of executive authorities, has been substantiated. With the purpose of forming perspective directions of improvement of administrative supervision of executive bodies, proposals for amending the current administrative material and procedural legislation have been substantiated.

**Key words:** administrative supervision, executive bodies, administrative procedure, forms, methods, unification.