

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

ОЛЬХОВА ТЕТЯНА ОЛЕГІВНА

УДК 342.9:343.353

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД В ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

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

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Науковий керівник

Константінов Сергій Федорович,

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ	
1.1. Адміністративний нагляд як функція органів публічної адміністрації	10
1.2. Адміністративний нагляд у системі правоохорони	30
1.3. Інститут адміністративного нагляду в законодавстві	58
 РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ	
2.1. Організаційні засади діяльності суб'єктів адміністративного нагляду	93
2.2. Структура і зміст адміністративно-правового статусу органу адміністративного нагляду	117
 РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ»	
3.1. Адміністративно-правовий статус державного інспектора	137
3.2. Напрями удосконалення діяльності системи суб'єктів адміністративного нагляду	167
 ВИСНОВКИ.....	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	187
ДОДАТКИ.....	206

ВСТУП

Актуальність теми. У час становлення України як європейської держави та проведення широкомасштабних реформ економічного і політичного характеру особливе місце займає наглядова діяльність держави. Державний нагляд посідає ключове місце як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. Його метою є забезпечення належної роботи органів державної влади, сумлінне і якісне виконання її посадовими особами та службовцями наданих їм повноважень та поважне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами.

Дослідження конкретних видів і способів публічної діяльності зобов'язує перш за все визначитися з питанням про те, яке місце посідає адміністративний нагляд у публічному адмініструванні на сучасному етапі розвитку української держави. На жаль, доводиться визнавати, що в адміністративно-правовій науці відсутнє стале розуміння основоположних термінів, що обумовлено, з одного боку, низькою якістю нормотворчої діяльності, з іншого боку – проблемами тлумачення норм адміністративного права. Не видається можливим досліджувати проблеми адміністративного нагляду, не визначивши його юридичний зміст, не відокремивши його від суміжних видів діяльності органів публічної адміністрації. Чим вищий рівень організації керуючої системи, тим важливішого значення набуває питання про взаємозв'язок її елементів. Водночас питання підвищення якості та ефективності реалізації державних функцій стають все більш актуальними. Без їх вирішення неможливе подолання кризових явищ в економіці, підвищення рівня життя українських громадян. У зв'язку з цим насамперед необхідно уточнити зміст ключового для даного дослідження визначення «адміністративний нагляд», що широко використовується в теоретичних і нормативних джерелах адміністративного права.

Не зважаючи на проведені реформи, сучасна система державних органів не повною мірою забезпечує наглядову діяльність, про що заявили 80% опитаних. На необхідність її оптимізації вказали 90% респондентів. Щодо

надлишкової кількості наглядових органів висловилися 75%, про неефективність їх діяльності наголосили 91%. Пояснюється це тим, що вона має інертний характер і більшою мірою реагує на наслідки. Сьогодення ж потребує дій на випередження, тобто спрямованість на попередження та недопущення протиправних дій.

Так, за даними Федерації роботодавців України на сьогодні існує більше 70 органів, які мають наглядові повноваження¹. Кількість же законодавчих та підзаконних актів у сфері наглядової діяльності обраховується сотнями².

Існує нагальна потреба у створенні державного реєстру наглядових органів, у якому чітко буде передбачено вичерпний перелік повноважень, порядок збору статистичної інформації, результати діяльності наглядових органів, навантаження на суб'єктів господарювання за видами нагляду, витрати держави на наглядову діяльність; пропозиції суб'єктів щодо змін до законодавства, оптимізації та уникнення дублювання функцій органів у відповідній сфері нагляду.

Питання наглядової діяльності були предметом досліджень багатьох учених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, С.Г. Брателя, А.М. Волощука, В.М. Гаращука, О.М. Джужі, С.В. Ківалова, В.В. Коваленка, А.Т. Ковальчука, С.Ф. Константінова, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, О.Є. Користіна, С.О. Кузніченка, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицького, М.І. Мельника, В.І. Олефіра, Т.А. Плугатар, Ю.І. Руснак, А.В. Савченка, А.О. Селіванова, О.Є. Синявської, О.Ф. Скакун, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, М.І. Хавронюка, А.Г. Чубенка, В.І. Шакуна, Ю.С. Шемшученка, В.Ю. Шильника та низки інших шанованих науковців.

Проте питання вдосконалення наглядової діяльності та чіткого визначення повноважень суб'єктів його забезпечення залишається актуальним та потребує додаткового вивчення, що й зумовлює актуальність обраної теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

¹ <http://reestr.fru.org.ua/>

² <http://www.rada.gov.ua/news/zak>

Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр. (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10); Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на 2015-2019 роки (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275). Тему дисертації передбачено планом науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт та затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 28 травня 2013 р. (протокол № 9).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу та вивчення теоретичних положень *адміністративно-правового* розуміння поняття адміністративного нагляду, його особливостей розробити напрями вдосконалення наглядової діяльності органів публічної адміністрації.

Реалізація поставленої мети передбачає розв’язання таких *задач*:

- розкрити поняття, сутність, зміст та ознаки адміністративного нагляду;
- охарактеризувати наглядову діяльність;
- розмежувати контрольну і наглядову діяльність органів публічної адміністрації;
- з’ясувати суть наглядової діяльності органів публічної адміністрації;
- системно опрацювати законодавство України у сфері регулювання наглядової діяльності органів публічної адміністрації;
- визначити суб’єктів наглядової діяльності;
- узагальнити міжнародний досвід наглядової діяльності органів публічної адміністрації;
- визначити напрями удосконалення адміністративного нагляду в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративного нагляду органами публічної адміністрації.

Предметом дослідження є адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, які дали можливість

досконало вивчити предмет дослідження. Зокрема, *історичний метод* застосовано для розкриття історичних підходів до визначення адміністративного нагляду, сутності, структури, розробки загальної класифікації механізмів наглядової діяльності. За допомогою *діалектичного методу* проаналізовано поняття адміністративного нагляду та наглядової діяльності органів публічної адміністрації (підрозділ 1.2.). *Структурно-логічний* та *порівняльно-правовий методи*, *метод класифікації і групування* дали змогу дослідити сферу публічної служби в Україні, охарактеризувати стан законодавчого забезпечення наглядової діяльності (підрозділ 2.1), класифікувати суб'єктів адміністративного нагляду (підрозділ 2.2). *Компаративний метод* дав можливість на основі порівняння міжнародного досвіду розробити пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання адміністративного нагляду у діяльності державних органів (підрозділи 3.1, 3.2). За допомогою *методів аналізу та синтезу* проаналізовано досвід наглядової діяльності в окремих країнах та визначено напрями удосконалення механізму адміністративного нагляду в Україні (підрозділи 3.1, 3.2).

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнені статистичні дані; аналітичні звіти та довідки органів публічної адміністрації; матеріали опитування 500 респондентів, зокрема 200 працівників органів публічної адміністрації, серед яких 100 державних службовців та 100 працівників органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств, а також 300 громадян.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням в Україні, в якому адміністративний нагляд у діяльності органів публічної адміністрації розглядається з точки зору реформування та оптимізації роботи наглядових органів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, зокрема:

вперше:

– сформульовано авторське визначення поняття «адміністративний нагляд», зокрема, це врегульована нормами адміністративного права правоохоронна діяльність органів публічної адміністрації, націлена на

забезпечення безпеки і в різних областях людської діяльності за допомогою підтримання об'єкта нагляду в заданому (безпечному) стані, своєчасного виявлення відхилень від норми і їх припинення, запобігання настанню шкідливих наслідків;

– визначено, що правовими прогалинами інституту адміністративного нагляду є: неврегульованість адміністративно-правового статусу учасників адміністративно-наглядових проваджень; недостатність адміністративно-процесуальних норм, заповнення їх за рахунок відомих нормативно-правових актів, у тому числі правил чи інструкцій, здійснення державної функції; відсутність цілої низки необхідних для будь-якої адміністративної діяльності органів публічної адміністрації правової держави адміністративних процедур, громадських слухань, перегляду актів адміністративного нагляду;

– запропоновано власне визначення статусу державного інспектора, який визначається сукупністю факторів, які надають йому спеціальний характер: владність, примусовість дій до порушників. Повноваження, здійснювані державними інспекторами, за своєю природою є державними, що, у свою чергу, зумовлює приналежність посади державного інспектора до певного виду публічної служби;

удосконалено:

– розуміння адміністративного нагляду в частині закріплення балансу інтересів особистості і держави, що враховує також інтереси суспільства і може бути встановлений виключно законом;

– правове регулювання повноважень, здійснюваних державними інспекторами, які за своєю природою є публічними і, у свою чергу, зумовлюють приналежність посади державного інспектора до певного виду державної служби.

– систему адміністративного нагляду в Україні як напряму діяльності держави щодо недопущення порушень в піднаглядних сферах;

– класифікацію адміністративного нагляду за напрямами діяльності наглядових органів;

дістали подальший розвиток:

– підходи до відповідальності суб'єкта адміністративного нагляду (як і будь-якого іншого органу державної влади), яка не може розглядатися як елемент його статусу, оскільки фактично і юридично відсутня. Водночас назріла необхідність введення в якості елемента статусу оцінки діяльності органу за її результатами.

– підходи адміністративного права до розуміння адміністративного нагляду, яке характеризується двоїстістю, що виявляється в трьох аспектах: а) в об'єднанні в одній галузі права матеріальних і процесуальних норм; б) у здійсненні регулятивного і охоронного впливу методом дозволів і заборон; в) включення до предмету адміністративного права двох окремих сфер суспільних відносин: внутрішніх і зовнішніх. Двоїстість предмета адміністративного права опосередковує необхідність використання специфічних методів адміністративно-правового регулювання всередині апаратних і зовнішніх відносин. Просте механічне приєднання методів внутрішньоапаратного регулювання на зовнішні відносини є недопустимим;

– визначення факторів, що зумовлюють необхідність здійснення наглядової діяльності органами публічної адміністрації;

– класифікація органів та суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють наглядову діяльність.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

– *законотворчій діяльності* – за результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, що враховані у проектах нормативних актів, які направлялися на опрацювання до НАВС (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 28 квітня 2015 р.);

– *навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 28 квітня 2015 р.);

– *практичній діяльності* – запропоновані автором рекомендації

сприятимуть покращенню практичної діяльності Ради національної безпеки та оборони України (акт впровадження Вінницького міського суду від 27 березня 2015 р. та Вінницького окружного адміністративного суду від 27 квітня 2015 р.);

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого опрацювання проблем адміністративно-правових засад протидії корупції (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 28 квітня 2015 р.).

Апробація результатів дисертації. Результати дисертації обговорювались на засіданнях кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ. Основні положення роботи, теоретичні та практичні висновки оприлюднено на чотирьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу» (м. Донецьк, 28 верес. 2012 р.), «Публічне адміністрування у сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 24 квіт. 2013 р.), «Актуальні питання адміністративного права і процесу» (м. Київ, 24 квіт. 2013 р.), «Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України» (м. Київ, 12 берез. 2015 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в шести наукових статтях, одна з яких – у міжнародному виданні (Киргизька республіка), та чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

1.1. Адміністративний нагляд як функція органів публічної адміністрації

Дослідження конкретних видів і способів публічної діяльності зобов'язує, перш за все, визначитися в питанні про те, яке місце займає адміністративний нагляд у державному управлінні на сучасному етапі розвитку української держави. На жаль, доводиться визнавати, що в адміністративно-правовій науці відсутнє однакове розуміння основоположних термінів, що обумовлено, з одного боку, низькою якістю нормотворчої діяльності, з іншого боку, проблеми тлумачення норм адміністративного права. Не видається можливим розробляти проблеми адміністративного нагляду, не визначивши його юридичний зміст, не обмеживши від суміжних видів діяльності органів виконавчої влади, а, чим вище рівень організації керуючої системи, тим більше значення набуває питання про взаємозв'язок її елементів. У той же час, питання підвищення якості та ефективності реалізації державних функцій стають все більш актуальними. Без їх вирішення неможливе подолання кризових явищ в економіці, підвищення рівня життя українських громадян. У зв'язку з цим, насамперед, представляється необхідним уточнити зміст ключового для даного дисертаційного дослідження терміна «адміністративний нагляд», широко використовуваного в теоретичних і нормативних джерелах адміністративного права. Незважаючи на це, ясності з вмістом самого терміна «адміністративний нагляд», мабуть, навіть менше, ніж з вмістом терміна «адміністративний процес». В останньому випадку хоча б визначені і загальновизнані дві принципові позиції: «вузький» і «широкий» погляди. Відносно адміністративного нагляду також можна виділити дві самостійні позиції, які існують паралельно одна одній, як би в різних вимірах, що дозволяє їм ніколи не перетинатися, тому в спеціальній літературі навіть не піднімається питання

про паралельне існування двох «адміністративних наглядів». Крім того, в радянському адміністративному праві термін «адміністративний нагляд» отримав ще одне нове тлумачення, в якому став використовуватися стосовно діяльності органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень особами, звільненими з місць відбування покарань з метою їх соціалізації. Останнім часом активізувалася розробка проекту закону, який повинен регламентувати аналогічні відносини. Даним закону передбачається дати назву «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі».

Проблема існування кількох юридичних конструкцій, що мають загальну назву, але різний зміст, потребує дозволу. З метою вирішення цього завдання проведемо короткий аналіз їхнього змісту.

1. Адміністративний нагляд - це діяльність уповноважених суб'єктів, яка здійснюється з метою забезпечення законності в державному управлінні. Об'єкт нагляду - органи виконавчої влади. Предмет нагляду - відповідність діяльності об'єкта Конституції України та чинному законодавству. Суб'єкт нагляду - широке коло суб'єктів соціального контролю, уповноважених контролювати діяльність виконавчої влади: Президент України, Верховна Рада України, прокуратура, органи судової влади, інститути громадянського суспільства, в тому числі і самі громадяни. У даному випадку термін «адміністративний нагляд» утворений по об'єкту а, не предмету нагляду.

2. Адміністративний нагляд - це діяльність уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб, здійснювана з метою забезпечення виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, Законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки 1. Об'єкт нагляду - особи (фізичні та юридичні особи, в тому числі органи державної влади та органи місцевого самоврядування), зобов'язані дотримуватися і виконувати загальнообов'язкові правила поведінки. Предмет нагляду - відповідність діяльності названих осіб вказаним правилам. Суб'єкт нагляду - уповноважені органи виконавчої влади (адміністративні органи) та їх посадові особи. У цьому

випадку термін «адміністративний нагляд» утворений за суб'єктами нагляду. Помітимо, що ніким не оскаржений термін «прокурорський нагляд» також утворений за ознакою суб'єкта нагляду, а не об'єкта. Те ж можна сказати про такі загальноновизнані терміни, як «державний контроль», «відомчий контроль».

3. Адміністративний нагляд - це діяльність правоохоронних органів (точніше, - міліції), здійснювана з метою соціалізації громадян, які відбували кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі. Предметом нагляду в даному випадку є дотримання зазначеними особами обмежень, встановлених судом персонально конкретній, індивідуально визначеній фізичній особі. Термін «адміністративний нагляд», у даному випадку відповідає суб'єкту діяльності, проте об'єкт його індивідуальний, а предмет - максимально персоніфікований, що в більшій мірі відповідає контролю за виконанням індивідуальних приписів. Адміністративний нагляд і даному випадку - це форма індивідуальної профілактики правопорушень з боку індивідуально певних осіб.

Крім трьох названих варіантів необхідно вказати на який одержує все більше поширення термін «державний контроль (нагляд)», а також на новий термін «контроль і нагляд» - саме в такому поєднанні, що з'явився в зв'язку з необхідністю забезпечити реалізацію делегованих органами виконавчої влади державних повноважень. З чим пов'язано використання термінів «контроль (нагляд)» і «контроль і нагляд», пояснити неможливо, враховуючи, що мова може вестися тільки про адміністративні контроль і нагляд, а також те, що адміністративний нагляд залишається спеціальним видом контролю. Можна лише припустити, що розробники законопроектів та інших нормативно-правових актів підвищують статус названих державних функцій, прагнуть наблизити їх до функції прокуратури.

В українському (дореволюційному) та в сучасному зарубіжному адміністративному праві термін «адміністративний нагляд» використовується в першому значенні (утвореному за ознакою об'єкта і предмета). У радянському і в сучасному українському праві розповсюджене друге значення (утворене за ознакою суб'єкта). У сучасній навчальній літературі мирно вживаються обидва

значення. Так, Д.Н. Бахрах розглядає адміністративний нагляд як метод діяльності виконавчої влади (за суб'єктами) і як спосіб забезпечення законності з управління (по об'єкту) і не розглядає його як форму індивідуальної профілактики.

Так, який спосіб висвітлення терміну - по об'єкту або по суб'єкту - більш точно виражає суть визначеної ним діяльності? Вважаємо, що слід дотримуватися розуміння, яке стало традиційним в українському позитивному (писаному) праві адміністративного нагляду – як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб. В обґрунтування цього запропонуємо один важливий аргумент, пов'язаний з юридичною природою суспільних відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративного нагляду. З адміністративним наглядом, здійснюваним у відношенні адміністрації, пов'язані відносини з участю, з одного боку, органів виконавчої влади та їх посадових осіб, з іншого боку, за участю прокурорів, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, судів, політичних партій, громадських організацій. Незважаючи на те, що об'єктом цих відносин є законність в управлінні, перші відносини у багатьох випадках є конституційними і процесуальними (цивільно-процесуальними або арбітражно-процесуальними). Більше того, нагляд, здійснюваний прокурором, прийнято називати в нашій країні прокурорським наглядом. Висловлюється навіть думка про існування самостійної галузі права, хоча жодних більш-менш серйозних спроб відокремити її не робилося.

Суспільні відносини, що виникають за участю органів виконавчої влади та їх посадових осіб у зв'язку із здійсненням нагляду, здійснюваного адміністрацією, за своїм юридичним змістом являються адміністративними, а сама адміністративно-наглядова діяльність регламентуються нормами адміністративного права і є одним з видів адміністративної діяльності.

Адміністративний нагляд щодо осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на наше глибоке переконання, є дуже вузько спеціальним різновидом державного контролю, що має дуже мало спільного з адміністративним наглядом. Їх об'єднує лише те, що він здійснюється представниками державної

адміністрації по відношенню до громадян, які проявили непокору. У той же час, по суті, ми маємо справу з продовженням, розвитком правовідносин, що виникли між державною адміністрацією та засудженими громадянам (що залишаються при цьому приватними особами), після закінчення відбуття ними кримінального покарання. На цій підставі А.В. Мартинов прямо відносить дану діяльність до предмета кримінально-виконавчого права. Ми не підтримуємо таку радикальну позицію, оскільки в даному випадку функції представника виконавчої влади переходять міліції. Змінюється і мета даної діяльності - вона стає більш яскраво вираженою профілактичною, каральна складова, визначена в кримінальному законодавстві як досягнення соціальної справедливості. Крім того, незалежність громадянина, відносно якого судом встановлені обмеження, за дотриманням яких здійснюється «адміністративний нагляд», вельми спірна. По суті, суд ставить громадянина в залежність від органу внутрішніх справ, обмежує його права і свободи, зобов'язує вступати в правовідносини з органом внутрішніх справ. І все це безпосередньо пов'язано з тим, що в минулому мала місце протиправна поведінка самого громадянина, вчинення ним кримінально караного діяння. І контролюється при цьому дотримання «піднаглядним» громадянином встановлених індивідуально для даного обмежень, а не загальнообов'язкових правил.

Виходить, що визначення змісту терміна «адміністративний нагляд» має базуватися на деяких постулатах, визнаних адміністративно-правовою наукою. І такі постулати є.

Пошуки першого постулату пов'язані з ідеєю про «вісь координат». На одному краю цієї осі розташовується повна свобода, яка представляє цінність для окремої особистості. У даній точці суспільство, як сукупність окремих осіб, не повинно мати інтересів, що суперечать інтересам окремої особистості. Держава не має забезпечувати реалізацію інтересів окремої особистості і також не повинно суперечити цим інтересам. Людина, у свою чергу, не повинна вчиняти дій, що порушують права інших людей, крім того, має суворо виконувати зобов'язання, які він прийняв, а також сплачувати податки на утримання держави. Ще раз підкреслимо - це крайня точка «осі координат».

Загалом, вона відповідає ідеї природного права. Інша крайня точка осі на стороні держави. Вона проявляється в тоталітарних державах і в концентрованому вигляді представляється формулою: «держава - це все». Людина розглядається як ресурс, інструмент, гвинтик у державному механізмі, У людини не повинно бути особистих цілей та інтересів, не пов'язаних з цілями і інтересами держави. Держава, в свою чергу, подбає про те, щоб людина мала необхідний мінімум умов для існування. Суспільство в такій системі виступає в ролі помічника держави, що забезпечує колективний моральний вплив на особистість (товариські суди, збори трудових колективів).

У кожній державі в певний історичний період встановлюється свій власний баланс особистості і держави, враховуючи також інтереси суспільства. У правовій державі цей баланс може бути встановлений виключно законом, а в Україна – Конституцією України.

Другий постулат проявляється ідеї про подвійну природу адміністративного права, що виявляється в трьох аспектах: а) об'єднання в одній гілці права матеріальних та процесуальних норм; б) здійсненні регулятивного і охоронного впливу за допомогою дозволів і заборон; в) включення до предмету адміністративного права двох окремих областей суспільних відносин: внутрішніх та зовнішніх. Останній аспект подвійності предмета адміністративного права опосередковує необхідність використання специфічних методів адміністративно-правового регулювання всередині апаратних і зовнішніх відносин. Простий механічний вплив методів внутрішнього регулювання на зовнішні відносини неприпустимий.

Продовжуючи міркування, засновані на названих постулатах, приходимо до того, що держава не повинна переходити встановлені межі втручання в приватне життя. Ці кордони визначаються законом. Ще здавна, у регулюванні зовнішніх відносин держава за допомогою законів має право встановлювати якісь необхідні обмеження прав громадян та забезпечувати їх дотримання. Дотримання забезпечується двома основними інструментами: контролем і юридичною відповідальністю за недотримання громадянами встановлених законом обмежень. Це межі втручання держави в приватне життя. Перехід її

означає беззаконня. Таким чином, переходимо до третього постулату - у зовнішніх відносинах держава може контролювати виключно законність (правомірність) поведінки громадян, тобто, здійснювати адміністративний нагляд.

Адміністративний нагляд як вид державного контролю, здійснюваного уповноваженими органами виконавчої влади та їх посадовими особами, був виділений з надвідомчого контролю в радянський період розвитку науки адміністративного права в 70 - 80-ті рр.. минулого століття. Основний критерій, фундамент концепції пов'язаний з предметом: предмет контролю - законність і доцільність; предмет нагляду - виключно законність, правомірність. Суб'єкт адміністративного нагляду цікавить дотримання індивідуально невизначеною особою загальнообов'язкових правил. Це дуже важливий критерій: неприпустимо, щоб адміністративний орган оцінював доцільність поведінки, приватних осіб, які не перебувають у його підпорядкуванні. В іншому випадку чиновник, що оцінює доцільність дій і рішень менеджера приватної компанії, підмінює, по суті, керівництво цієї компанії, залишаючись при цьому абсолютно безвідповідальним. Адже якщо його вимоги призведуть до банкрутства, ризикує підприємець, а не контролер. Закону, підприємницька діяльність здійснюється самостійно, на свій ризик. Якщо ж діяльність здійснюється не самостійно, але ризик при цьому залишається, порушується принцип справедливості.

Інша справа, коли підприємець отримує державні кошти, державне майно. Тут можна було б говорити про контроль за ефективністю використання державних фінансових коштів або майна з боку держави. І те, лише до тих пір, поки ці питання не врегульовані законодавчо. Сучасне ж законодавство про вже достатньо розвинене, а питання використання державної власності приватними особами можуть бути урегульовані договорами оренди (типовими, зауважимо, договорами, істотні умови яких також нормативно зумовлені), що передбачають порядок і мету використання цього майна. Отже, ця сфері вже одягнена в правові рамки, що дозволяє обмежити контрольно-наглядову діяльність за законністю. Сказане відноситься до фінансового та податкового

контролю. Фінансовий контроль може здійснюватися тільки в сфері фінансових відносин, що виникають з приводу державних фінансів без участі приватних осіб. Податковий контроль по відношенню до платників податків - приватних осіб, існує до тих пір, поки недосконале податкове законодавство. І обґрунтованість його існування сумнівна, оскільки мінімізація податків в рамках закону означає лише те, що платник податків використовує своє право, дане йому податковим законодавством. А та обставина, з огляду законодавця, що він знаходить нові шляхи мінімізації податкового тягара, покладає відповідальність за недоотриманий бюджетом дохід на законодавця, а не на платника податків.

Треба сказати, що присвоєння назви виду контрольної діяльності по об'єкту є досить поширеним явищем в праві. Загальноприйнятими є терміни «фінансовий контроль», «митний контроль», «екологічний контроль», «пожежний нагляд», «санітарно-епідеміологічний нагляд» і т.д. Поставити в один ряд з даними видами діяльності адміністративний нагляд неможливо, оскільки всі вони співвідносяться з адміністративним наглядом як приватне і загальне, будучи всього лише видами останнього. Класифікація же видів контролю більш високого рівня традиційно здійснюється за ознакою суб'єкта: прокурорський нагляд, судовий контроль, парламентський контроль, президентський контроль. З усіх перерахованих найбільш близькі за рядом параметрів прокурорський нагляд і адміністративний нагляд.

На жаль, за останні роки в наукових роботах намітилася тенденція до ревізійності в питанні визначення змісту термінів «контроль» і «адміністративний нагляд». Висловлюються, наприклад, пропозиції виокремити три види правоохоронної діяльності: контроль, нагляд і контрольно-наглядова діяльність, кожен з яких має чітко окреслені правові грані. З іншого боку, пропонується застосовувати термін «нагляд» тільки до прокурорського нагляду, а щодо адміністративної діяльності використовувати виключно термін «контроль». Незважаючи на згадану полярність даних пропозицій, їх помилковість заснована на нерозумінні авторами значення поділу цих видів діяльності, ігноруванні основоположних постулатів

адміністративного права.

А.В. Шаров, ратуючи за розмежування в нормативно-правових актах термінів «контроль» і «адміністративний нагляд», абсолютно справедливо стверджує, що розмежування даних термінів дозволить уникнути конфлікту, який виникає в результаті змішування функцій надання послуг і владних функцій. У той же час, він вважає, що нагляд повинен бути зосереджений в державних органах, а контрольні заходи – проводитися компетентними акредитованими фахівцями та організаціями приватного сектору на замовлення наглядових органів. Для цього, пише А. В. Шаров, належить прийняти Закон про акредитацію, виділити з діючих наглядових органів лабораторії, дослідні і випробувальні центри, скоротити чисельність державних службовців, а також перетворити державні установи, які виконують наглядові функції, у державні (місцеві) органи, надавши їх працівникам статус державних (публічних) службовців. На нашу думку, подібний підхід призведе до ще більшої плутанини, адже під контролем розуміється управлінська діяльність, спрямована налагодити функціонування об'єкта управління, про забезпечення законності та виконавської дисципліни, тоді як діяльність експертів та фахівців є допоміжною, в ній беруть участь залучені фахівці, які не можуть бути владними суб'єктами адміністративно-правових відносин і здійснювати адміністративно-контрольну функцію. Така допоміжна діяльність може розглядатися як аутсорсинг - делегування державних повноважень недержавним суб'єктам, допущеним до здійснення подібних функцій а результаті державної акредитації або без цієї умови. Однак для розгляду її в якості однієї з форм державного контролю немає підстав.

Як наслідок відсутності визначеності в теорії, в писаному адміністративному праві терміни «контроль» і «нагляд» відносно до методів діяльності органів виконавчої влади застосовуються довільно, без належного розмежування, більше того, без урахування результатів теоретичних досліджень. Дивує те, що суб'єкти нормотворчості, отримуючи вищу юридичну освіту, вивчали предмет адміністративного права за підручниками, в яких пропонується класичне уявлення про співвідношення даних термінів. Але в

практичній діяльності ці «юристи», отримані знання з якихось причин не використовують. Це призводить до довільного тлумачення завдань і функцій контрольних та наглядових органів. Так, з технічного нагляду Державної інспекції безпеки дорожнього руху Міністерства внутрішніх справ України всі функції інспекції іменуються контролем: «Контроль за конструкцією трансакції коштів при їх виробництві та сертифікації» і т.д. Державна служба фінансового моніторингу України є контрольним органом і не здійснює адміністративний нагляд, не дивлячись на її назву, а Державна служба України з контролю за наркотиками, навпроти здійснює адміністративний нагляд. Разом з тим, зустрічаються приклади адекватного використання в законодавстві названих термінів. Так, в проекті Містобудівного кодексу України, розробники якого, безумовно, гідні позитивної оцінки за курсом адміністративного права, передбачає такі види контрольно-наглядової діяльності:

державний будівельний нагляд;

контроль за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування законодавства про містобудівників і їх діяльності;

будівельний контроль.

Використовуючи в законі три спеціальних терміна, законодавець визначає їх зміст і юридичні ознаки, дозволяючи розрізняти ці види діяльності. При цьому, в даному випадку абсолютно дотримана логіка: державний будівельний нагляд здійснюють наглядові органи (Державна архітектурно-будівельна інспекція), об'єктами його є приватні особи; контроль за дотриманням органами влади законодавства - це дійсно контроль, різновид надвідомчого контролю, він здійснюється в системі публічної влади, не виходячи за межі; будівельний контроль проводить особа, що здійснює будівництво це контроль також внутрішній, але вже не публічний, а корпоративний, приватний.

У нормативно-правових актах, прийнятих з метою реалізації адміністративної реформи, державний контроль і нагляд, під якими слід розуміти адміністративний нагляд, розглядаються як функції органів виконавчої влади. Наскільки правомірний такий підхід до правового

регулювання даної діяльності? Для відповіді на дане питання необхідно звернутися до відповідного розділу теорії права.

В юридичній науці склалося уявлення про функції держави як про основні (головні) напрями (сторони, види) діяльності держави з реалізації поставлених завдань для досягнення певних цілей, обумовлених як класовою, і загально соціальною його сутністю та соціальним призначенням. Діяльність держави являє собою багатофункціональний складний механізм управління справами. Прийнято виділяти основні і не основні, зовнішні та внутрішні функції держави, в числі внутрішніх - економічну, зі соціальну, екологічну, політичну, захист прав і свобод особистості, забезпечення законності та правопорядку, забезпечення безпеки. вирізняють законодавчу, управлінську і судову функції. Називають також в якості спеціальних функцій оподаткування і фінансовий контроль, хоча, на нашу думку, це всього лише складові економічної функції. Контрольна функція, як самостійна, згадується досить рідко. І це, ймовірно, правильно, бо скільки контроль неминуче присутній, мається на увазі усюди, його складно виділити в якості самостійної функції. К. Маркс, відзначаючи єдність контролю та управління, писав: «Праця з нагляду й управління необхідно виникає всюди, де безпосередній процес виробництва має вигляд загального процесу, а не є роз'єднаним працею самостійних виробників». Неможливо уявити собі реалізацію, наприклад, екологічної функції без різних форм екологічного контролю, економічної - без фінансового і т.д. Тому, абсолютно справедливо Ю. А. Тихомиров зазначає, що забезпечення публічних інтересів, дотримання правил для багатьох видів діяльності, регулювання, строгий порядок, контроль і відповідальність - є публічні функції держави, у виконанні яких зацікавлене суспільство. У той же час, А.А. Бондаренко називає регулятивну, контрольно-наглядову, правоохоронну функції органів виконавчої влади, очевидно, вузько розуміючи від правоохоронною реалізацію заходів Примусу.

Функції держави реалізують його органи, державний апарат, компетенцію яких визначають, у свою чергу, через їх функції. Ще в російському дореволюційному праві сформульована позиція, безумовно, має право на

існування, згідно з яким державні органи (влади) створюються для реалізації конкретних функцій, відповідно до принципу поділу влади. Так, особливі законодавчі, адміністративні та судові установи створювалися відповідно до нормативних, адміністративних і юрисдикційних функцій, хоча це відповідність не може бути повним. У процесі переходу від функцій держави до функцій конкретних органів управління повинен лежати один головний критерій - орієнтація на об'єкт управління. Остання вимога відповідає; запропонованого нами раніше постулату про необхідність використання різних методів правового регулювання внутрішній і зовнішніх відносин. За цим, необхідно підтримати Ю.А. Тихомирова в тому, що і функції виконавчої влади мають змістовні відмінності в залежності від об'єкта управління, в тому числі і в залежності від того, чи знаходиться об'єкт управління в системі виконавчої влади або поза нею.

Сучасна українська наука, багато в чому залишаючись правонаступницею радянської, широко використовує шлях пізнання, що визнається єдино істинним, найбільш раціональним і ефективним, а також найбільш логічним: від живого споглядання до абстрактного мислення і від нього до практики. Стосовно до наукових знань про функції органів виконавчої влади можна стверджувати, що на абстрактному рівні сформувалося, нехай і неоднозначне, уявлення про функції. Проте в ході подальшого руху від теорії до практики спостерігається змішання управлінських функцій, руйнування понятійного апарату, нерідко державні функції регламентуються як державні послуги. Це наочно представлено в базових нормативних правових актах проведеної адміністративної реформи - указах Президента України «Про систему і структуру центральних органів виконавчої влади», рішеннями Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Даними нормативними актами зроблена спроба реалізувати здорову ідею про чітке розмежування правоустановчих, контрольно-наглядових, господарчих і деяких інших функцій і про функціональне наповнення на цій основі статусів державних органів виконавчої влади з уніфікацією їх за трьома групами: міністерства, служби і агентства.

Що ж виходить? Виявилось досить складним реалізувати ідею реформи для деяких міністерств (МВС України), які здійснюють функції, притаманні державним службам (ліцензування та адміністративний нагляд). Те ж стосується і деяких служб і агентств. У зв'язку з цим, в законодавстві передбачена можливість відходу від загального правила. Так, міністерства у встановленій сфері діяльності не вправі здійснювати функції з контролю і нагляду, а також функції з управління державним майном, крім випадків, встановлених указами Президента чи постановами Кабінету Міністрів України. Отже, в інших сферах діяльності міністерство має право здійснювати названі функції? Мається на увазі здійснення відомчого контролю - в наступному підпункті прямо вказується на те, що міністерство здійснює відомчий контроль служб і агентств. Виходить, що розмежування сфер діяльності (на встановлену і внутрішню) в такій формі не зовсім коректно.

У багатьох випадках склалося становище, яке зумовлено відсутністю легального визначення поняття «функція» стосовно до виконавчої влади. Як правило, в наукових публікаціях без належного аналізу наводиться фраза Б. М. Лазарева про те, що функції управління самі по собі - явища, звичайно, не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції. Чи так це? Насамперед, можливо і необхідно (і реально здійснюється) нормативне закріплення функцій за суб'єктами управління, відбувається функціональна спеціалізація органів, їх структурних підрозділів та окремих посад. Крім того необхідно враховувати, що орган наділяється визначеним набором функцій, необхідних для вирішення конкретних завдань, в той же час, кожна задача може бути вирішена різними способами, з використанням різних функцій. Завдання забезпечення належного правового порядку, наприклад, досягається за допомогою реалізації практично повного спектру управлінських і юрисдикційних функцій. Отже, на вирішення загальних завдань може бути спрямована діяльність кількох органів, кожен з яких буде вирішувати ці завдання своїми способами, реалізуючи властиві тільки йому функції (визначати політику, затверджувати правила, дозволяти, реєструвати, наглядати, надавати допомогу, надавати послуги і т.д.). Відповідно, залежно від

того, якими способами той чи інший орган буде домагатися вирішення поставленого завдання, або від його функціональної спеціалізації, залежатиме його правовий статус у цілому і його компетенція, як сукупність обов'язків і прав, зокрема. Наприклад заходів, для юрисдикційної функції необхідно право виносити постанови по справам про адміністративні правопорушення; для адміністративно наглядової функції - право давати обов'язкові для виконання приписи; для дозвільної - дозволяти чи не дозволяти і т.д. Крім того, функції органу управління походять від функцій управління взагалі, остільки на поняття перших повністю поширюються всі основні характеристики поняття функції управління. Загальне в них проявляється, по-перше, в характері властивостей, що відображають управління, бо і ті й інші є керуючим впливом держави; по-друге, в спрямованості, цільовому призначення - їх сенс впливати на розвиток суспільної системи, забезпечувати виконання актуальних державних завдань.

Сам термін «функція» (лаг. Functio - вчинення, виконання) має різні значення залежно від того, в якій галузі знань він використовується. Так, в соціології під функцією розуміють: 1) діяльність, роль об'єкта в рамках деякої системи, якій він належить; 2) вид зв'язку між об'єктами, коли зміна одного з них тягне зміну іншого, при цьому другий об'єкт також називається функцією першого.

У різні періоди розвитку науки адміністративного права спроби дати визначення поняттю «функція» робилися неодноразово. Зокрема, до питання про класифікацію функцій в спеціальних і загальних роботах з адміністративного права зверталися В.Г. Вишняков, І.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельський, І.І. Євтихєв, Ю. М. Козлов, І. Н. Кузнецов, Б. М. Лазарєв, Ю. А. Тихомиров, Г. А. Туманов, В. А. Юсупов, Ц. А. Ямпільська та ін.. В основі юридичних уявлень про функції органів виконавчої влади лежать положення теорії управління. В науці управління функції органу виконавчої влади розглядається управлінська категорія, як призначення даного органу в державному механізмі; як основні напрями діяльності, в рамках яких здійснюються її державно-власні форми, як операції і дії, складові стадії

управління, які в сукупності своїй представляють зміст управлінського процесу. Н. А. Ігнатюк вважає, що функція міністерства - це «міра належної поведінки» того чи іншого міністерства. На нашу думку, «міру належної поведінки» являє собою юридичні зобов'язання органу, закріплені в правовій нормі. Тоді як функція не може виступати засобом вимірювання або обмеження поведінки (як міра належної поведінки або міра можливої поведінки). В результаті втрачаються відмінності між функціями і обов'язками органів. Втім, сама Н.А. Ігнатюк приймає класифікацію функцій, запропоновану К.М. Лазарєвим, і стверджує, що міністерствам присутні, наприклад, функції прогнрзування, організації, регулювання, обліку, планування та ін. Але покладені на орган функції обліку самі по собі не можуть бути мірою належної поведінки і не можуть визначати міру обліку. Та й у чому його вимірювати - в глибині або в обсязі? В якості запобіжного належної поведінки можна було б розглядати обов'язок вести облік результатів своєї діяльності за звітний період, вести облік витрачання матеріальні засобів і т.д. Визначаючи функцію як юридичний обов'язок, ми змушені будемо піти далі і розповсюдити це визначення і на завдання, адже вони також визначають міру належної поведінки, Орган не може братися за вирішення завдань, не віднесених до його відання, він обмежений конкретними завданнями. Та й мета, до досягнення якої має прагнути орган, також в деякій мірі виступає мірою належної поведінки.

І.Л. Бачіло визначає функції органу управління як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статуті органу і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, які забезпечують об'єкти управління політичною, економічною, плановою, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, зрештою організуючих досягнення цілей, що стоять перед системою управління. Дане визначення характерно для системи з радянської державного управління, в якій державні органи виконували господарські функції, організовували виробництво, керували підприємствами. У сучасних умовах, коли підприємства не входять до системи, очолювані міністерствами, а є самостійними суб'єктами права, змінюється сутність

державного управління і, як наслідок, функції органів управління дані І.Л. Бачіл про визначення зараз може бути затребуване хіба що для характеристики внутрішніх (у чистому виді управлінських) функцій органів управління. Так, ГУВС області керує, забезпечує і т.д. діяльність міськрайорганів внутрішніх справ. Але зовнішні функції органів управління (виконавчої влади) представляються якісно іншими.

Тому слід визнати правоту позиції Б.М. Лазарева, підтриманої Д.Н. Бахраху, про те, що функції органів позначають основні напрями їх діяльності, представляючи собою зміст діяльності цих органів. Це найбільш коротке і точне визначення, що дозволяє в той же час охопити всі можливі форми прояву даного елемента статусу органу або посади.

Перехід від абстрактного уявлення про функції до формулювання конкретних функцій у наукових роботах наочно демонструє розбіжності у розумінні даної наукової категорії. Вони проявляються, насамперед, у формулюванні функцій, визначенні їх змісту:

збору, обробки, аналізу інформації та передачі її іншим органам; прогнозування; організації; регулювання; керівництва; і т.д.;

вирішує, встановлює, стверджує; розглядає, погоджує, координує, пропонує; організовує, і т.д.;

порушує кримінальні провадження, проводить невідкладні слідчі дії по встановленню і закріпленню слідів злочину: огляди, обшуки, виїмки, огляд і т.д.;

фінансового аналізу, фінансового розслідування;

нагляду за дотриманням Конституції та законів; кримінального переслідування в ході кримінального провадження; підтримання державного обвинувачення в судовому засіданні та участі прокурора в суді;

правосуддя, судовий контроль, конституційний контроль, тлумачення Конституції України (основні) і судовий нагляд, виховання, попередження правопорушень, узагальнення судової практики та аналіз судової статистики та ін.;

адміністративного нагляду (контролю, нагляду); охорони громадського

порядку, забезпечення державної і суспільної безпеки, боротьби з адміністративними правопорушеннями і злочинами; адміністративного захисту і відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб тощо.

У нормативно-правових актах згадуються функції: з підготовки і подання до Кабінету Міністрів України щорічної доповіді; по взаємодії з міжнародними організаціями; по збору та аналізу оперативної та технічної інформації; з оперативного реагування на виняткові обставини; з контролю; з координації; з передачі даних; з видачі дозволів; по ліцензуванню; з видачі висновків: по дачі роз'яснень; з ведення банкових даних; з присвоєння спеціального статусу; з акредитації; з видачі та анулювання кваліфікаційних атестатів.

З іншого боку, в положеннях про органи виконавчої влади функції не вказані, замість них існує розділ «Повноваження». Використовується також формулювання: «функція реалізації повноважень органів формулюються в точності як функції, так, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України) здійснює, наприклад такі повноваження:

1) реалізація державної політики у сферах:

а) державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері;

б) державного ринкового нагляду;

в) державного нагляду за додержанням технічних стандартів, норм і правил тощо.

Таким чином, очевидна необхідність розробки теоретичних засад: визначення функцій органів виконавчої влади. Видається, першим кроком у цьому напрямку має стати пошук функцій вищого порядку. Така слід, на нашу думку, визнати функції держави: регулятивну і охоронну. Адміністративний нагляд повинен відноситися до охоронних функцій.

Охоронна функція неоднорідна, вона розпадається на декілька функцій, але вже другого рівня, і в їх числі функції: дозвільна, адміністративно-наглядова, юрисдикційна, це вичерпний перелік охоронних функцій. Однак

можливий подальший поділ на функції третього рівня. Так, до дозвільної функції відносяться; реєстрація, атестація, акредитація, ліцензування і т.д. Юрисдикційна функція органів виконавчої влади виразно містить функцію адміністративної юрисдикції та частково функцію кримінального переслідування, остаточно реалізовану судом.

Функція адміністративного нагляду також може бути розділена на функції третього рівня. До них слід віднести функції: спостереження, моніторингу, проведення перевірок, припинення правопорушень, застосування заходів попередження.

Представляє інтерес співвідношення охоронних і регулятивних функцій. Дане питання має право на існування, незважаючи на уявну суперечливість. Справа в тому, що правоохоронна діяльність сама по собі, як діяльність органів і установ, потребує регулювання. Тому реалізація охоронних функцій пов'язана із здійсненням регулятивних функцій третього і четвертого порядку, таких як облік, аналіз, прогнозування, планування, організація, розподіл, координація, контроль та ін.

На нашу думку, функції четвертого рівня являють собою повноваження органу. Так, А.В. Калмикова, виділяє контрольну (наглядову), дозвільно-ліцензійну та реєстраційну функції, а також пропонує закріпити і інші функції служби: участь у розробці пропозицій, підготовці нормативно-правових актів і нормативно-технічних документів з предметів ведення відповідних служб; проведення обліку та аналізу порушень правил, обов'язків і вимог, встановлених нормативними актами та нормативно-технічними документами; організацію формування та ведення інформаційних ресурсів у відповідній сфері діяльності за допомогою ведення реєстрів, кадастрів т.д.; забезпечення взаємодії з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування; аналітичне та інформаційне забезпечення вищестоящих органів виконавчої влади; організацію науково-дослідницької роботи в межах своєї компетенції і підготовку кадрів; участь у здійсненні міжнародних договорів (документів), що набрали чинності в Україні. Однак, прагнення до більшої конкретизації призводить автора до перерахування повноважень, а не

функцій. Разом з тим, у наведених міркуваннях є і раціональне зерно. Названі повноваження, властиві, зауважимо, практично кожній функції, утворюють нижній рівень у функціональній ієрархії органів виконавчої влади.

Ієрархічне уявлення функцій органів виконавчої влади раніше вже пропонувалося авторами наукових досліджень. Так, Г.А. Туманов основною соціальною функцією органів внутрішніх справ називав боротьбу з загальнокримінальною злочинністю і охорону громадського порядку. До функцій другого порядку вчений відносив, наприклад, функцію виконання покарань, в якій виділяються функція карального і функція виправно-трудового впливу - функції третього порядку, з яких витікають численні функції четвертого порядку, для реалізації яких у виправних установах створюються відповідні цим функціям структурні підрозділи. При такому підході до класифікації функцій управління, стає зрозумілим, що орган виконавчої влади, на який покладено здійснення функцій по виробленню державної політики та нормативно-правового регулювання в установленій сфері діяльності (міністерство), має здійснювати функції збору інформації та прогнозування (а інакше неможливо виробити державну політику і, отже, здійснювати нормативно-правове регулювання), кадрового та матеріально-технічного забезпечення своєї діяльності, обліку і контролю як внутрішнього, так і по відношенню до підвідомчих служб і агентств.

Таким чином, адміністративний нагляд як спеціальний вид державного контролю постає самостійною функцією органів виконавчої влади, однією з правоохоронних функцій.

Пропонована нами модель адміністративного нагляду ґрунтується на уявленнях про сучасній правовій державі з ринковим укладом економіки. Зміст даної моделі утворює узгоджена унікальна система наступних сутнісних характеристик даного виду державного контролю:

1) є однією з основних правових форм адміністративної діяльності, тісно пов'язаної з правовим нормуванням, адміністративно-правовими дозволами і заборонами, з юридичною відповідальністю;

2) є одним з найбільш масштабних способів забезпечення законності в

найрізноманітніших сферах суспільного життя;

3) є одним з основних засобів правоохорони;

4) надає зовнішній вплив на керованих суб'єктів права, не підпорядкованих наглядовим органам;

5) є найважливішою адміністративно-правовою гарантією нормального розвитку громадянських, трудових, відносин, земельних та інших галузевих правовідносин;

6) забезпечує необхідний зв'язок норм права з (юрисдикційними) правозастосовними актами в цілісний механізм правового регулювання, «заповнюючи» правовий простір між правовим нормуванням і юридичною відповідальністю за правопорушення.

Виділення адміністративного нагляду в самостійний вид державного контролю об'єктивно зумовлено внутрішньою логікою розвитку права і ґрунтується на наступних концептуальних ідеях:

1) в правовій державі права і свободи можуть бути обмежені, а обов'язки покладені виключно законом;

2) предмет адміністративного права утворюється сукупністю двох різнорідних областей суспільних відносин: внутрішньоапаратних і зовнішніх. Ця різнорідність вимагає використання різних методів адміністративно-правового регулювання адміністративного нагляду;

3) про зовнішні відносини держава може контролювати виключно законність (правомірність) поведінки громадян і організацій, в той час як про внутрішньоапаратних відносинах в предмет контролю включається також доцільність дій і виконання різного роду розпоряджень.

Незважаючи на генетичну спорідненість з державним контролем, адміністративний нагляд представляється як самостійна функція другого рівня.

Адміністративний нагляд як функція органів виконавчої влади другого порядку розглядається як сукупність функцій третього порядку: спостереження, проведення камеральних (документарних), проведення планових та позапланових виїзних перевірок.

Змістовно функція адміністративного нагляду складається із сукупності

управлінських і регулятивних функцій четвертого порядку: облік, аналіз, прогнозування, планування, організація, координація, звітність, моніторинг, попередження, припинення і т.д. Контроль виявляється по відношенню до адміністративного нагляду функцією четвертого порядку, поряд з урахуванням, прогнозуванням, плануванням, аналізом і т.д. При тому контрольна функція четвертого рівня виявляється іманентною і породженою саме з функції другого порядку - адміністративного нагляду.

1.2. Адміністративний нагляд у системі правоохорони

У першому параграфі доведена об'єктивна зумовленість виділення адміністративного нагляду як самостійної функції органів публічної адміністрації, що відноситься до групи охоронних функцій. Тепер нам належить визначити місце адміністративного нагляду в системі правоохорони, при цьому домовимося розглядати тільки державну діяльність, виключивши елементи недержавної правоохоронної діяльності, поскільки поза адміністративних правовідносин не може бути адміністративного нагляду. Правоохоронна природа адміністративного нагляду - сутнісна сторона цього виду діяльності виконавчої влади, без аналізу якої дослідження було б неповним.

Перш ніж визначити місце адміністративного нагляду в системі правоохорони, необхідно уточнити правовий зміст понять «правоохорони», «правоохоронна діяльність», співвідношення їх з суміжними поняттями «правозахист», «правозахисна діяльність». Справа в тому, що в спеціальній літературі висловлюються різні точки зору з даного питання, а в нормативно-правових актах легальні дефініції відсутні. Більш того, в законах терміни «охорона» і «захист» застосовуються непослідовно і без системно. Наприклад, відповідно до Закону України «Про міліцію» міліція покликана захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. У той же час, завданнями міліції є охорона

громадського порядку та захист власності (ст. 2 Закону). Тобто, захист пов'язаний з посяганнями, а охорона - більш загальне поняття. Відповідно до Закону України «Про державний кордон України» захист здійснюють організації та громадяни, всі органи виконавчої влади, а охорону - виключно органи забезпечення безпеки України. Мета захисту - забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, а мета охорони - недопущення протиправного проходження державного кордону і забезпечення дотримання прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску. Тут все навпаки - охорона - частина захисту. У КУпАП України визначено завдання законодавства про адміністративні правопорушення: захист особи, охорона прав і свобод людини і громадянина, охорона здоров'я громадян, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення тощо.

Багато вчених розглядають ці поняття як синоніми. Є. А. Лукашева вважає захист прав людини функцією судової влади. На нашу думку, слід підтримати тих авторів, які вкладають у ці терміни різний зміст. Наприклад, М.С. Матейкович вважає, що охорона - це діяльність щодо забезпечення реалізації та захисту прав, а захист - примусовий механізм реалізації прав. С.А. Комаров пише, що охоронна функція права опосередковується через позитивне зобов'язання, але проявляється у встановленні заборон і у визначенні несприятливих правових наслідків їх порушення. Нам видається більш цілісною і послідовною позиція І.Б. Хирна, який стверджує, що під захист мається на увазі діяльність уповноважених суб'єктів, а в деяких випадках і самого правовласника, коли в наявності посягання на охоронюване законом право, спрямований на попередження і припинення відхилень від правових вимог, охорона, крім діючого аспекту, передбачає наявність відповідного правового компонента у вигляді відповідного правового режиму. Справді впливає, позитивне право, встановлює юридичні гарантії прав і свобод, що вводить обмеження і заборони, що передбачає механізми забезпечення їх дотримання, в тому числі і юридичну відповідальність, утворює правовий механізм правоохорони. Правозахист, на відміну від правоохорони, на нашу думку, являє собою діяльність уповноважених суб'єктів, здійснювану при

наявності протиправного посягання на право. Власне, у цивільному праві і в буденному житті власник охороняє своє майно, свої права різними способами, наприклад, встановлює сигналізацію, наймає сторожів і т.д. Але у випадку посягання на його права, власник діє в рамках самозахисту. Те ж і в кримінальному праві. Подальший розвиток цієї ідеї приводить нас до висновку про те, що правоохоронна діяльність являє собою, насамперед, нормотворчість, направлену на встановлення правил, обмежень і заборон, створення системи правоохоронних органів, наділення їх владними повноваженнями, процесуального регламентування їх діяльності, а правозахисна діяльність - правозастосовна діяльність уповноважених суб'єктів, змістом якої є застосування заходів примусу (переважно адміністративного), реалізація повноважень, в установлених рамках правоохоронної діяльності. Отже, правозахист - динамічна складова правоохорони, а правозахисна діяльність - реалізація, втілення в життя результатів правоохоронної діяльності. Так, встановлена у КУпАП адміністративна відповідальність за дрібне хуліганство або пошкодження вагонів приміських поїздів, повноваження з попередження цих дій покладанні на міліцію - правоохорона, а припинення хуліганських дій, тобто залучення хулігана до адміністративної відповідальності - правозахист.

Слід зауважити, що в теорії права поширена інша думка про зміст правоохорони. К.С. Бельський наводить висловлювання адміністративістів, які виділяли в системі виконавчої влади дві підсистеми: управлінську та охоронну, адміністрацію і поліцію. Цікаво, що К. С. Бельський стверджує, що в радянському і пострадянському адміністративному праві його поділ було втрачено. На нашу думку, це не відповідає дійсності, навпаки, практично в кожному підручнику адміністративного права звертається увага читача на двоїсту природу виконавчої влади, яка виявляється, в тому числі, і в наявності регулятивних (управлінських) та охоронних функцій, а правоохоронна діяльність органів виконавчої влади (міліції) завжди була в центрі уваги адміністративної науки. Утрачені були лише терміни «поліція», «поліцейська діяльність», «поліцейське право», але, в даному випадку, відмова від «старорежимних» термінів не привела до відмови від значущих функцій, а була

викликана зміною найменування суб'єкта, згідно якого дана функція належить (поліція - міліція). Дивним було б зберегти для радянської міліції поліцейські функції, тим більше, що радянська пропаганда активно нав'язувала негативне уявлення про поліцейську діяльність, про поліцейський. Ми ж підкреслюємо обставину, що й управлінські функції адміністрації прямо або опосередковано охороняють право. Розглянемо, наприклад, облікову функцію, облік об'єктів нерухомості (зданий або земель). Мабуть, найбільш чітко проявляється правоохоронна сутність реєстрації договорів до участі громадян у будівництві багатоквартирних будинків. Правоохоронний характер даної діяльності не потрібно додатково розкривати, він лежить на поверхні. Те ж можна сказати і про функції реалізації дозвільного способу управління. Навіть обов'язкова реєстрація звернень громадян, які надійшли до державного органу в співвідношенні з Законом України «Про звернення громадян» з цієї точки зору постає як гарантія того, що звернення не буде втрачено або проігноровано, а право громадянина на звернення буде реалізовано.

Охоронний потенціал права відомий людству з найдавніших часів. Томас Гоббс стверджував, що виникнення держави було обумовлено необхідністю припинити «війну всіх проти всіх», забезпечити громадянський мир. Цю думку розвинув Л.С. Явич, який писав, що небезпека порушення порядку в економічній сфері відносин раніше всього стимулювала в давнину вираз права в загальних нормах і перетворення варварських способів захисту володіння і влади в організовану охорону з боку спеціальних державних органів юстиції, що виділилися на основі своєрідного поділу праці в управлінні країною. У сучасній державі охорона здійснюється не тільки органами юстиції, само існування позитивного права вже націлене на охорону певних суспільних відносин, що потребують правовому опосередкуванню, забезпеченні охороною. Про це свідчить і класичне визначення норми права як загальнообов'язкового правила, забезпеченого державним примусом. Наявність правової норми надає найпотужніший вплив на суб'єкт права, так звана інформативність є впливом, регулюючи їх поведінку. Опір особистості неправу є обов'язок, борг; воно є - боргом самого себе, бо таке веління морального самозбереження; воно є боргом

по відношенню до суспільства, бо необхідно для здійснення права. Не грішити проти верб істини, якщо скажемо, що примус застосовується вкрай рідко, у виняткових випадках (по відношенню до великої маси фактів добровільного дотримання її правових приписів і заборон) як вимушений захід щодо тих суб'єктів права, для яких позитивне право не є стримуючим фактором в силу особливостей їх правосвідомості, правової культури. Л.С. Явич зводив правоохорону лише до застосування санкцій правових норм за допомогою видачі правозастосовних актів, тоді як ми розуміємо правоохоронну діяльність як реалізацію відповідної функції держави ширше. Правоохорона здійснюється не тільки шляхом встановлення правил, обмежень і заборон.

Правоохоронна діяльність охоплює охорону норм права від яких би то не було порушень, застосування заходів державного примусу до правопорушників, забезпечення виконання призначених заходів покарання (стягнення), а також вжиття заходів щодо попередження порушень у майбутньому.

Б, П. Кондрашів, розглядаючи способи забезпечення громадської безпеки (окремих випадків правозбереження), виділяє такі способи:

- цивільно-правові;
- оперативно-розшукові;
- адміністративні;
- кримінально-процесуальні.

Іншими словами, вчений фактично називає галузеві способи. Така класифікація з посібником правоохорони, безумовно, має право на існування, однак, представляється необхідним зробити деякі уточнення. По-перше, галузевим критерієм не відповідає виділення оперативно-розшукових способів правоохорони - відповідної галузі в українському праві немає, і не може бути, оскільки оперативно-розшукова діяльність регламентується адміністративним правом. По-друге, в переліку відсутній прокурорський нагляд, також не забезпечений самостійною галуззю права, але який має не менше підстав бути названим, ніж оперативно-розшукові способи. Відповідно з нашою позицією, прокурорський нагляд і оперативно-розшукова діяльність по своїй правовою

природою повинні бути віднесені до адміністративно-правових способів правоохорони. По-третє, Б. П. Кондрашів не назвав цивільно-процесуальні та арбітражно-процесуальні способи, які у формі судового нагляду і контролю також постають вельми дієвими способами правоохорони.

Обмежене бачення правоохорони знаходимо у К. С. Б Єльського. На його думку, громадський порядок та громадська безпека як найбільш важливі охоронювані державою об'єкти охороняються шляхом адміністративного нагляду, прямого адміністративного примусу, оперативно-розшукових заходів, застосування адміністративних і кримінальних покарань. Вчений відносить до правоохорони тільки правозастосовчу діяльність, В.М. Горшенев, І. Б. Шахов також підрозділяли правоохоронну діяльність на відносно самостійні різновиди: а) діяльність із забезпечення виконання норм права (правозабезпечення); б) діяльність з розгляду правових спорів і справ про правопорушення; в) діяльність з виконання (реалізації) державного примусу. Але перш за все, необхідно створити правила, дотримання яких буде предметом контролю або адміністративного нагляду, призначити органи та осіб, які будуть здійснювати контроль і нагляд, визначити їх повноваження і т.д. Тому ми підтримуємо О.С. Іюффе і М.Д Шаргейродського, які відзначали, що правильне застосування норм права до конкретних випадків, тобто, застосування їх у відповідності з волею законодавця, можливо лише тоді, коли воля законодавця знайшла своє правильне вираження в законі. Процес застосування закону - це вторинний процес, первинний процес - створення закону.

У роботах радянських юристів, які заслужено стали класикою вітчизняної юриспруденції, називалися такі способи правоохорони:

особливий порядок видання законів,
висока законодавча техніка,
науково обґрунтований розподіл функцій між законодавцем і судом,
незалежність суду,
контроль за виконанням закону,
процес, побудований на основі забезпечення процесуальних прав громадян,

знання права народом (публікація правових актів, широке викладання права, пропаганда права),
широку участь мас в нагляді за дотриманням законності,
підготовка юристів, які застосовують право.

Таким чином, найбільш повним представляється широке розуміння правоохорони, що охоплює всі правові засоби, потенційно закладені в праві і дозволяють забезпечити охорону в правовідносинах. З урахуванням сучасних поглядів на зміст правоохоронної функції держави представляється можливим запропонувати наступну класифікацію способів правоохорони:

правове нормування суспільних відносин, які потребують в правовій охорони;

облік потенційно небезпечних об'єктів;

дозвіл окремих видів діяльності, які становлять небезпеку, за умови забезпечення безпеки;

контроль і нагляд у широкому сенсі;

застосування санкцій правових норм у разі їх порушення; примусове відновлення порушеного права.

Контроль і нагляд займають цілком визначене і далеко не останнє місце в системі способів правоохорони.

Своєрідну позицію з питання про ставлення адміністративного нагляду до правоохорони займає А. В. Мартинов. На його думку, адміністративний нагляд, принаймні, в частині спостереження за виконанням спеціальних норм і права, носить позитивний характер, тобто, попереджувальний, на підставі чого робиться абсолютно нелогічний висновок про необхідність обмеження кількості проведених суб'єктами адміністративного нагляду перевірок; По-перше, не ясно, чому автор попередження правопорушень не відносить до правоохорони, адже правоохоронна діяльність, насамперед, повинна полягати у попередженні правопорушень і тільки потім - в їх припиненні і покарання за їх вчинення. По-друге, якщо спостереження (а вчений додасть йому широкий зміст, включаючи в нього перевірки) носить позитивний характер, чому ж слід обмежувати його?

У загальній системі правоохорони адміністративно-правові способи займають особливе місце. Це пов'язано з потенціалом, закладеним в адміністративному праві і в самій правовій природі виконавчої влади, примусовість і опора на силу якою вже відзначалися вчені. Призначення державної адміністрації - виконувати, переводячи в практичну площину, політичні рішення, сформульовані в законах і указах Президента. А виконання, здійснюване в рамках режиму законності, передбачає не тільки дотримання закону, але і його охорону,

До адміністративно-правових способів правоохорони, на нашу думку, можна віднести адміністративно-правове нормування та формування адміністративно-правових режимів, організацію (створення органів виконавчої влади, наділення їх відповідними повноваженнями), дозвіл (у тому числі, ліцензування), реєстрацію, адміністративний нагляд, адміністративний контроль, а також адміністративну відповідальність.

Співвідношення адміністративного нагляду з цими способами правоохорони (видами виконавчо-розпорядчої діяльності) потребує уточнення, оскільки в теорії адміністративного права і в нормативних правових актах не склалося єдиного уявлення про місце адміністративного нагляду в системі адміністративно-правових способів правоохорони.

Зауважимо, що в навчальній літературі з адміністративного права спостерігається подвійність уявлення про адміністративний нагляд. Наприклад, у підручниках Д.Н. Бахраха і Ю.М. Козлова адміністративний нагляд розглядається як метод діяльності державної адміністрації, направлений зовні, і як спосіб забезпечення законності в діяльності державної адміністрації (здійснюваний всередині виконавчої влади). А.П. Альохін і А.А. Кармоліцький у своєму підручнику розглядають адміністративний нагляд тільки як спосіб забезпечення законності в управлінні. Таке розуміння функціонального призначення адміністративного нагляду, на нашу думку, корениться в зарубіжному адміністративному праві, де прийнято розглядати його як нагляд за адміністрацією. Даний аспект адміністративного нагляду як способу забезпечення законності в управлінні, безумовний але, має право на наукове

забезпечення, тим більше що останнім часом спостерігається рецепція деяких концептуальних ідей зарубіжного адміністративного права в українське право з розвитком теорій адміністративною юстиції.

Адміністративний нагляд як спосіб забезпечення законності в управлінні призначається для вирішення трьох основних завдань:

- 1) поліпшення якості адміністрування;
- 2) захист прав громадян;
- 3) забезпечення адміністрування на законних підставах.

Професор Оксфордського університету Д. Дж. Галліган пише: «Прийнято наступний порядок здійснення нагляду за діями адміністрації: судовий нагляд, прокурорський нагляд, апеляція по суті, омбудсмен, розгляд внутрішньої скарги, інспекція і, нарешті, парламент і парламентські комісії». У традиціях українського права окремі з названих складових прийнято відносити до предмета інших галузей права: Конституційного, цивільно-процесуального. У той же час, не можна не визнати наявності раціонального зерна у включенні правовідносин, що виникають у зв'язку з вирішенням спорів, пов'язаних з діяльністю виконавчої влади, в предмет адміністративного права. Однак нас в даному дослідженні цікавить адміністративний нагляд, спрямовані зовні, націлений на забезпечення дотримання Конституції України, законів, інших нормативних правових актів, правил, нормативів і стандартів всіма суб'єктами різноманітних суспільних відносин, які виникають поза державною владою, в приватному житті суспільства.

У радянському і в українському адміністративному праві побутувало уявлення про адміністративний нагляд як про діяльність, змістом якої є нормотворчість, ліцензування, реєстрація, власне нагляд і адміністративна відповідальність. Це уявлення відображено в роботах А.В. Никонова, А.Т. Дмитрієва, С.В. Пузирьова і ін. Висловлювалася і інша думка, наприклад, Ю.М. Козлов відносив адміністративний нагляд, ліцензування та реєстрацію до найбільш поширеної в практиці державно-управлінської діяльності адміністративно-правових методів. . В той же час, адміністративний нагляд не зв'язувався з адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Протилежна позиція,

відповідно до якої залучено що адміністративна відповідальність включалася в зміст адміністративного нагляду, виражена багатьма вченими. Р.І. Денисов, наприклад, вважав, що реалізація повноважень ДАІ по застосуванню адміністративних санкцій є одним із найважливіших етапів нагляду.

Адміністративна реформа та прийняття ряду нормативних актів ознаменувало формування нового уявлення про виконавчо-розпорядчу діяльність. Відповідно до них виділяються три види органів виконавчої влади, кожному і з яких притаманні свої спеціальні види діяльності: міністерства, служби й агентства. Протягом 2004-2014 були реорганізовані або ліквідовані державні інспекції (зокрема, була ліквідована Держхлібінспекція) та інші органи, організаційна структура яких не відповідала новій структурі органів виконавчої влади.

Відтепер державні служби:

а) є державними органами виконавчої влади, що здійснюють функції по контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності, а також спеціальні функції у сфері оборони, державної безпеки, захисту та охорони державного кордону України, боротьби зі злочинністю, громадської безпеки ;

б) в межах своєї компетенції видають індивідуальні правові акти на підставі та на виконання Конституції України, законів, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерства, здійснює координацію і контроль діяльності служби;

в) не вправі здійснювати в установленій сфері діяльності нормативно-правове регулювання, крім випадків, встановлених указами Президента України чи постановами Кабінету Міністрів України, а служба з нагляду - також управління державним майном і надання платних послуг.

При цьому під функціями з контролю і нагляду розуміються:

здійснення дій з контролю і нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на здійснення визначеного виду діяльності та (або) кін конкретних дій юридичним особам і громадянам;

реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Таким чином, відповідно до викладеного в Указі подання, адміністративний нагляд включає в себе ліцензування, реєстрацію і контроль за дотриманням вимог загальнообов'язкових правил, нормативів і стандартів. Крім того, сама дефініція поняття «функції з контролю і нагляду» видається нам, м'яко кажучи, некоректною, оскільки визначається через «здійснення дій з контролю і нагляду», якби юрисдикційна функція визначалася як здійснення юрисдикційних дій - в цьому відсутній смисловий зміст.

На нашу думку, яку ми вже висловлювали в раніше опублікованих роботах, адміністративний нагляд представляє самостійний і окремий виконавчо-розпорядчої діяльності, рівнозначний з іншими видами: реєстрацією, дозволом. Кожен з цих видів діяльності відповідає самостійному способу правового регулювання: реєстрації - повідомному, ліцензування - дозвільному, юрисдикція - заборонному. Адміністративний нагляд має місце в усіх цих способах. Він «обслуговує» їх.

У той же час, всі ці способи об'єднує спільна мета - охорона правопорядку, забезпечення безпеки. Так, відповідно до програми екологічної безпеки в Україні, зазначається, що забезпечення хімічної та біологічної безпеки на території України може бути досягнуто в результаті своєчасного та ефективного виконання центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України організаційних, санітарно-протиепідемічних, ветеринарних, фіто-санітарних і інженерно-технічних заходів, передбачених нормативно-правовими актами і спрямованих на нейтралізацію (парування) негативного впливу шкідливих і небезпечних хімічних і біологічних факторів і (або) зменшення їх впливу на населення та навколишнє середовище. При цьому небезпеку можуть представляти наступні фактори:

транскордонні перельоти на територію України з невідомих раніше неендемичних патогенів та екопатогенів;

несанкціоноване використання потенційно небезпечних генно-інженерно-модифікованих організмів, які не пройшли відповідних випробувань і невідомі спеціалізованим службам державного нагляду України.

В Україні функціонує 1810 об'єктів господарювання, на яких зберігаються або використовуються у виробничому процесі понад 283 тис. т сильнодіючих ядучих речовин, у тому числі — 9,8 тис. т хлору, 178,4 тис. т аміаку. Переважна більшість цих об'єктів було збудовано та введено в експлуатацію 40 - 50 років тому. При нормативному терміні експлуатації до 15 років хіміко-технологічне обладнання до теперішнього часу багаторазово використало свої ресурси, морально застаріло та фізично зношене. [??]

На території України в атмосферне повітря щорічно продовжує поступати близько 1,5 млн. тон хімічних речовин, а накопичені токсичні відходи склали більше 18 млн. тон. За даними міжнародних організацій, 75% всіх смертельних випадків, що виникають в результаті аварій, пов'язані з впливом хімічних факторів. Тим не менше, число потенційно небезпечних хімічних об'єктів, що виробили свій ресурс, неухильно зростає. Обсяги витрат на модернізацію, реконструкцію, виведення їх з експлуатації можуть досягати 7 відсотків валового внутрішнього продукту. Слід врахувати, що витрати на ліквідацію наслідків аварій і катастроф в 10 - 15 разів вище витрат, необхідних для здійснення превентивних заходів. [??]

Крім розглянутих способів діяльності органів виконавчої влади відомий ще один суміжний з адміністративним наглядом вид діяльності - моніторинг, незважаючи на досить широку поширеність, абсолютно обділений увагою адміністративної науки. Його близька (хоча, переважно, суто зовнішнє) схожість з адміністративним наглядом вимагає більш уважного розгляду питання про їх співвідношення. Моніторинг передбачений, наприклад, Земельним Кодексом України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, законами від 2 січня 2000 г. «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про забезпечення санітарного та

епідемічного благополуччя населення » тощо.

Моніторинг об'єднує з адміністративним наглядом, насамперед, основний спосіб здійснення цих видів діяльності - спостереження. У перекладі з латинської «моніторинг» означає «застережливий, що спостерігає, дивиться наперед». При цьому, якщо адміністративний нагляд здійснюється не тільки шляхом спостереження, а й проведенням перевірок, то моніторинг в принципі є спостереженням. У той же час, не слід розуміти «моніторинг» буквально як спостереження. Це спостереження здійснюється не шляхом візуального спостереження, а шляхом накопичення інформації та її аналізу. Для ефективного здійснення моніторингу стану об'єкта управління в ряді випадків необхідно вчиняти дії,

аналогічні тим, що вдосконалюються в ході наглядових перевірок (наприклад, вимірювання).

Адміністративний нагляд за своїм змістом так само являє собою спостереження. Відрізняє моніторинг від адміністративного нагляду, на нашу думку, мета. Мета адміністративного нагляду - підтримка об'єктів та управління в належному стані (в рамках відповідного адміністративно-правового режиму). Мета моніторингу - отримання і накопичення інформації про стан об'єкта управління. При цьому інформація, отримана в ході моніторингу, може служити підставою для порушення справи про адміністративне правопорушення, а інформація, отримана при проведенні заходів по адміністративному нагляду, в свою чергу, може фіксуватися в документації, передбаченої нормативно-правовими актами про моніторингу. Певно у Положенні про здійснення державного моніторингу земель, затвердженому Постановою Уряду Кабінету Міністрів України завдання моніторингу підтверджують цей висновок:

своєчасне виявлення змін стану земель, оцінка цих змін, прогноз і вироблення рекомендацій щодо попередження та усунення наслідків негативних процесів;

інформаційне забезпечення діяльності з ведення державного земельного кадастру, здійснення державного земельного контролю за використанням та

охороною земель, інших функцій у сфері державного і місцевого управління земельними ресурсами, а також землеустрою;

забезпечення громадян інформацією про стан земель.

Адміністративний нагляд - активне спостереження, збір інформації інспекторами - посадовими особами наглядових органів, наділеними владними повноваженнями, в тому числі, правом застосовувати заходи адміністративного примусу. Моніторинг не несе в собі примусовості, якась присутня адміністративному нагляду. Це пасивний збір надходить інформації. Моніторинг здійснюється шляхом заповнення власниками охоронюваних об'єктів, органами, установами, що здійснюють державне або місцеве управління природоохоронними об'єктами, форм статистичного спостереження та подання даної інформації органам, відповідальним ним за ведення моніторингу (службам і міністерствам) Дана інформація дуже цінна для планування наглядових заходів (служби) і для корекції управлінських рішень, державної політики у відповідних сферах державного управління (міністерства). Іншими словами, моніторинг являє собою ще один спеціальний канал «зворотного зв'язку» в управлінні.

У той же час, елементи моніторингу легко виявляються в адміністративний нагляд. Не може бути ефективною перевірка дотримання правил, нормативів і стандартів, що регламентують яку або діяльність юридичної особи, без попереднього аналізу матеріалів наглядової справи, відомостей про адміністративні правопорушення, вчинені даними юридичною особою та іншої інформації. По суті, ведення наглядової справи на піднаглядний об'єкт - спеціальна форма моніторингу.

По суті, моніторинг слід розглядати як функцію четвертого порядку, поряд з обліком, контролем, організацією, плануванням, прогнозуванням та ін. Всі ці функції мають місце в будь адміністративної діяльності, у тому числі в управлінні процесом адміністративного нагляду, діяльністю уповноважених суб'єктів - інспекторів.

К.С. Бельський, розмірковуючи про зміст адміністративного нагляду, іде в іншу крайність. Він виключає з адміністративного нагляду навіть

застосування заходів адміністративного примусу (попередження і припинення), вказуючи, що адміністративний нагляд лише дає підстави для застосування таких заходів: «У всіх випадках посадові особи, які здійснюють адміністративний нагляд, ні фізично, ні організаційно не стикаються ні з одним з громадян. І, тим не менш, вплив такого «чистого» нагляду на громадян величезне. У його основі лежить спостереження, а спостереження як процес стеження за ким-небудь або чим-небудь містить оцінку (моральну, юридичну) однією людиною іншої, що має величезний вплив на останнього. Свідомість людини, що її дії знаходяться під спостереженням, що вони піддаються або будуть піддані оцінці поза звичним для нього колом родичів або знайомих, породжує таке почуття (обережності, страху, відповідальності), яке спонукає вести його правомірно.

Здається, що таке «очищення» адміністративного нагляду необґрунтовано. Навпаки, попереджувальні повноваження інспектора або наглядового органу вельми істотні і необхідні. Крім того, застосування заходів адміністративної відповідальності охоплюється юрисдикційною діяльністю, а попередження і припинення, якщо погодитися з К.С. Бельским, опиняються у підвішеному стані. На нашу думку, наявність таких повноважень у компетенції суб'єкта адміністративного нагляду не применшують самостійності наглядової функції, так само як наявність владних: присікаючих повноважень у прокурора не скривлює ідею прокурорського нагляду і не перетворює його в управлінську діяльність суб'єкта виконавчої влади.

Наведемо ще одне міркування з приводу співвідношення видів правоохоронної діяльності з іншої області знання, для чого екстраполюємо фармакологічні правила на теорію управління. Видається, що способи правоохорони можна розглядати як медичні препарати. У будь-якому фармацевтичному довіднику завжди вказується на сумісність лікарського засобу з іншими ліками. Фармацевти і терапевти знають, що одночасний або послідовний прийом двох і більше лікарських засобів деколи принципово змінює їх дію: підсилює, знижує ефективність. Деякі ліки виявляються несумісними і при одночасній дії заподіюють лише шкоду хворому. Також і

адміністративно-правові засоби охорони права. Правильне їх поєднання дозволяє багаторазово підсилити ефект, тоді як неналежне використання не тільки затратно, але й шкідливо. Наприклад, відомості, отримані при моніторингу, повинні використовуватися при підготовці до наглядової перевірки; ліцензування окремих видів діяльності без адміністративного нагляду за дотриманням чи цензіатом умов здійснення ліцензованої діяльності взагалі втрачає всякий сенс; відомчий контроль у системі органів адміністративного нагляду є необхідним способом забезпечення законності в наглядової діяльності, його ослаблення може призводити до важких наслідків, таким як загибель шахтарів від вибухів метану у вугільних шахтах.

З іншого боку, навряд чи доцільно вводити ліцензування там, де правоохоронна мета досягається приватноправовими способами в поєднанні з адміністративним надглядом.

Проведена аналогія з ліками також застосовна до питання про «дозування» адміністративного нагляду. Безсистемне проведення наглядових перевірок, з одного боку, несе ефект «раптовості» та дозволяє виявляти правопорушення, які при проведенні планових перевірок устр аняються до приходу інспектора, н о, з іншого боку, часті перевірки , що проводяться численними наглядовими органами, часом просто паралізують роботу підприємств . Тим самим, забезпечивши «абсолютну» законність (якщо це взагалі можливо), ми зупинимо підприємництва розглянув кую діяльність, але мета адміністративного нагляду не в тому, щоб припинити рух, а в тому, щоб цей рух впорядкувати, утримати в рамках правового режиму.

У зв'язку зі сказаним необхідно згадати Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Даний законодавчий акт вводить повідомний порядок початку деяких видів підприємницької діяльності, вичерпний перелік яких наведено в законі. Всього таких видів діяльності 13: надання державних технічних послуг, а також послуг до тимчасового розміщення та забезпечення тимчасового проживання; надання побутових послуг; надання послуг громадського харчування організаціями громадського харчування; роздрібна торгівля (за винятком роздрібної торгівлі

товарами, обіг яких обмежено законами); оптова торгівля (за виключенням оптової торгівлі товарами, обіг яких обмежено відповідно до законів); надання послуг з перевезень пасажирів і багажу по замовленнях автомобільним транспортом (за винятком здійснення таких перевезень за маршрутами регулярних перевезень, а також для забезпечення власних потреб юридичних осіб, індивідуальних підприємців); надання послуг з перевезень автомобільним транспортом, вантажопідйомність якого складає понад дві тони п'ятисот кілограмів (за винятком таких перевезень, здійснюваних для забезпечення власних потреб юридичних осіб, індивідуальних підприємців); виробництво текстильних матеріалів, швейних виробів; виробництво одягу; виробництво шкіри, виробів зі шкіри, в тому числі взуття; оброблення деревини та виробництво виробів з деревини та корка, за виключенням меблів та ін.

Таким чином, в даний час передбачається три групи видів діяльності: 1) для початку яких необхідне отримання ліцензії, їх перелік вичерпний; 2) для початку яких необхідно направити повідомлення, їх перелік також вичерпний; 3) для початку яких нічого не потрібно, до них відносяться всі види діяльності, що не потрапили ні в один з двох переліків.

Однак на практиці підприємці нерідко стикаються з встановленням умов початку підприємницької діяльності інших видів суб'єктами адміністративного нагляду, регіональними та місцевими органами влади, введенням обов'язкового погодження тощо.

Обмеження на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами встановлені ст. 31 Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16.01.2014 № 719-VII.

На сьогодні чинна Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 408, якою затверджено перелік держінспекцій та інших контролюючих органів, яким надаватиметься дозвіл на проведення перевірок.

До згаданого переліку державних інспекцій та інших контролюючих органів, яким надаватиметься дозвіл на проведення перевірок підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців, зокрема, включено Держпраці, Держфінінспекція, Держстат, Держсанепідслужба, Укрдержархів,

Пенсійний фонд України, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності тощо.

Перевірки проводитимуться на підставі відповідного розпорядження Кабінету Міністрів України. Виняток становлять перевірки, що проводяться за рішенням суду та на вимогу службових осіб у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України. Отримувати дозвіл на проведення перевірки у таких випадках не потрібно.

У чому ж полягає юридичний зміст адміністративного нагляду, та його сторона, яка дозволяє охарактеризувати його як спосіб правоохорони? Видається, що для відповіді на це питання ми повинні виявити правоохоронний потенціал, закладений в адміністративний нагляд, то ланцюгове, що обумовлює необхідність вибору саме адміністративного нагляду, встановлення адміністративного нагляду в сукупності з іншими способами правоохорони.

По-перше, адміністративний нагляд - не просто зовнішнє спостереження, але примусовий спосіб правоохорони, що передбачає можливість проведення перевірочних заходів, із застосуванням владних повноважень інспекторів, наприклад, права безперешкодно входити до приміщень, на території, що належить юридичним особам або індивідуальним підприємцям, або права застосовувати заходи адміністративного припинення, в тому числі, фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю для забезпечення виконання своїх вимог (зрозуміло, за умови їх законності).

По-друге, мета адміністративного нагляду полягає у забезпеченні виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки. Це - мета, що лежить на поверхні. Глибинна мета - забезпечити дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, в тому числі права на сприятливе навколишнє середовище, на якість і безпеку продуктів) на безпеку в широкому сенсі, а для

видів адміністративного нагляду мету: забезпечити громадський порядок, безпеку дорожнього руху, промислову безпеку, пожежну безпеку і т.д. У будь-якому випадку, мета нагляду - забезпечити реалізацію норм права, а це - не що інше, як правоохорона.

По-третє, об'єкт адміністративного нагляду. Ми повинні визнати, що позиція про те, що це - людська діяльність в межах, встановлених правовими нормами, правомірність цієї діяльності, висловлена нами раніше, не відповідає уявленню про об'єкт діяльності. Якщо вести мову про наглядові правовідносини, то в них беруть участь дві сторони, два суб'єкти: інспектор і приватна особа. Але, якщо говорити про нагляд, як про діяльність, слід дотримуватися прийнятого в теорії та управління уявлення про те, що суб'єкт управління - орган або посадова особа, що здійснюють керуючий вплив, і об'єкт управління - адресат керуючого впливу. Отже, об'єкт адміністративного нагляду - приватна особа, поведінка якого оцінюється на відповідність правовим вимогам. Відповідність поведінки об'єкта нагляду вимогам, устававліваемим правом, на нашу думку, становлять предмет адміністративного нагляду.

По-четверте, підстави здійснення (встановлення, введення) адміністративного нагляду а. Тут необхідно виділити приватні підстави. Загальна підстава встановлення адміністративного нагляду, як засобу реалізації заборонного способу управління, але на нашу думку, збігаючись з підставою встановлення способів, відповідних дозвільному або повідомному способам управління (реєстрація, ліцензування). Такою підставою є наявність потенційної небезпеки, загрози безпеки особистості, суспільству, державі.

Приватні підстави підкреслюють владний характер адміністративного нагляду, оскільки ініціатива завжди виходить від владного суб'єкта - наглядового органу або інспектора. Ініціатива в судовому контролі або в аудиті, навпаки, виходить від невладного суб'єкта - приватної особи.

По-п'яте, в адміністративний нагляд закладено значний застережувальний потенціал, що дає деяким дослідникам відносити його до заходів адміністративного попередження. Попереджувальний характер

адміністративного нагляду заперечувати неможливо, так само як і те, що попередження правопорушень іманентно правоохорони в цілому. Про це свідчить, зокрема, пряма вказівка на цілі адміністративного покарання - попередження вчинення нових адміністративних правопорушень особою, що залучаються до адміністративної відповідальності, і іншими особами. Впливаючи на правосвідомість людини, попереджувальну функцію виконує позитивне право, встановлюючи юридичні заборони. Також на правосвідомість людини впливає і знання (інформація) про те, що в певній сфері суспільних відносин здійснюється адміністративний нагляд. Цей вплив ще більше посилюється інформацією про проведені наглядові заходи, про їх результати. У зв'язку з цим зазначимо, що служби неохоче розкривають інформацію про результати своєї наглядової діяльності. Звіти, що публікуються на офіційних сайтах служб в мережі Інтернет, з'являються із запізненням і у край мізерні. Окремі служби взагалі не вважають за необхідне публікувати таку інформацію, ймовірно, вважаючи її інтелектуальною власністю, яку можна продавати за гроші. Такий підхід свідчить про спотворене уявлення про цілі і завдання діяльності наглядового органу, про підміну понять, коли звіт про кількість виявлених правопорушень перед вищим керівництвом важливіше, ніж досягнення мети, що стоїть перед органом виконавчої влади. А мета, як правило, полягає в забезпеченні правопорядку в підвідомчій сфері суспільних відносин.

В.М. Горшенков та І.Б. Шахов, включаючи в контрольно-наглядову діяльність як елемент юрисдикційну діяльність, в той же час відзначають, що «визначення контрольно-наглядової діяльності як складової частини правоохоронної діяльності не відображає того факту, що сутність і призначення контролю виходять за рамки юрисдикційної діяльності, так як він не завжди пов'язаний з правопорушеннями, а головне його призначення полягає в забезпеченні узгодженості запланованого і реально здійснюваного». У наведеній цитаті автори відзначають одну найважливішу, на нашу думку, обставину, що полягає в тому, що адміністративний нагляд не завжди пов'язаний з правопорушеннями. Визнання попереджувальної суті нагляду

видається дуже важливим. У цьому відношенні не можна погодитися з С.В. Гвоздьовим, який формулює «ознака ініціативності», згідно з яким контроль здійснюється за ініціативою контролерів, а для нагляду необхідно надходження в наглядовий орган інформації про подію правопорушення ззовні: «Для здійснення нагляду характерно те, що наглядовий орган не може виступати в якості ініціатора перевірки - аналіз порушень закону проводиться наглядовим органом тільки після отримання інформації, що свідчить про порушення законності і вимагає вжиття заходів реагування». Ініціативність властива не тільки органам адміністративного нагляду, а й прокуратурі, самостійно, за власною ініціативою планують проведення перевірок конкретних об'єктів. Прокурор позбавлений ініціативи лише в частині здійснення нагляду за виконанням законів. У частині здійснення нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина; за виконанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; за виконанням законів адміністраціями органів і установ й, виконують покарання і призначувані судом заходи примусового характеру, адміністраціями місць тримання затриманих і осіб, взятих під варту, такого обмеження не має. Треба відмітити також, що Генеральний прокурор вимагає від підлеглих йому прокурорів забезпечувати законність адміністративно-наглядової діяльності стосовно підприємницької діяльності з власної ініціативи, що, з одного боку, спростовує тезу про неможливість здійснення прокурорського нагляду за ініціативи прокурорів, з іншого боку, мова йде про прокурорський нагляд по відношенню до діяльності органів виконавчої влади.

Відмова від ініціативності в діяльності органів адміністративного нагляду, по суті, зводить на нівець превентивний потенціал нагляду, виражає його каральну сутність і, крім того, суперечить принципу презумпції невинуватості учасників піднаглядних суспільних відносин. Такий «нагляд» неприпустимий у правовій демократичній державі.

По-шосте, спеціальні функції адміністративного нагляду. Мабуть, саме сукупність, цілісне і гармонійне поєднання функцій обумовлює існування даного виду виконавчої діяльності. Першу функцію ми вже назвали - це

профілактична функція. Але навряд чи варто обмежуватися однією, хоча і найважливішою, функцією. Потенціал, закладений в адміністративний нагляд, не вичерпується однією профілактичною функцією. Раніше ми вже називали правоохоронну функцію адміністративного нагляду. Вважаємо, що вона включає в себе функцію забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави, охорони громадського порядку. Не менш важлива і інформаційна функція, яка полягає в накопиченні інформації про стан об'єкта управління, про його реакцію на різні керуючі сигнали. Іншими словами, адміністративний нагляд, як і контроль взагалі, є потужним каналом зворотного зв'язку в державному управлінні. З цією функцією «в одній зв'язці» йде функція обслуговування державного управління, забезпечення інформацією, необхідною для реалізації інших управлінських функцій (прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва і т.д.).

По-сьоме, обов'язковою ознакою адміністративного нагляду являється відсутність організаційної підпорядкованості між учасниками наглядових правовідносин. При наявності організаційних зв'язків виникають контрольні правовідносини. До дачі розпорядження існувало наглядове правовідношення, порушення, виявлені в ході наглядової перевірки, стали підставою для дачі приписів. Але після цього у приватної особи - адресата припису - виникає обов'язок виконати цей акт управління і доповісти про виконання перед наглядовим органом. А у наглядового органу виникає право проконтролювати виконання припису, адміністративно-наглядове правовідношення трансформується в контрольне.

По-восьме, предмет адміністративного нагляду – це завжди і виключно відповідність поведінки піднаглядного нормативним вимогам, що носять загальнообов'язковий характер, навіть якщо вони обов'язкові для певного кола осіб (наприклад, ліцензіатів або володарів спеціального права) але не індивідуальних актів. Забезпечення дотримання індивідуальних вимог прерогатива контрольної діяльності. У зв'язку з цим виникає питання про співвідношення адміністративного нагляду і таких форм, як контроль за виконанням обов'язкових приписів і «адміністративний нагляд органів

внутрішніх справ за особами, що звільнилися з місць позбавлення волі», який здійснюється на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 26 лютого 1966 № 5364- VI. Важливо розуміти, що адміністративний нагляд не може бути відділений «китайською стіною» від інших функцій виконавчої влади. У праві, взагалі, немає нічого конкретного. Адміністративний нагляд тісно стикається з адміністративним контролем, нерідкі випадки тісного контакту, перетікання його в контроль, як, наприклад, контрольні перевірки виконання приписів, даних за результатами наглядових перевірок, або, так званий, адміністративний нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі. Розглянемо ці функції.

Проведення в рамках адміністративного нагляду планових, перевірок не підпорядкованих об'єктів (юридичних і фізичних) нерідко завершується виявленням порушень обов'язкових вимог нормативних правових актів. У таких випадках крім вирішення питання про порушення справи про адміністративне правопорушення (або кримінальної справи) органом адміністративного нагляду даються обов'язкові приписи із зазначенням термінів усунення виявлених недоліків. Після закінчення встановлених строків проводяться контрольні перевірки. Предметом контрольної перевірки є виконання індивідуального припису, що дозволяє відносити її до контрольної діяльності. Разом з тим, змістом такого припису є усунення порушень обов'язкових вимог нормативно-правових актів. Тому, одночасно, предметом контрольної перевірки є і відповідність діяльності об'єкта, що перевіряється обов'язковим вимогам законів та інших нормативних правових актів. Інакше кажучи, в даному випадку предмет контрольної перевірки в рівній мірі є предметом контролю і предметом адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі (точніше, з місць відбування покарань), виділяється з ряду ознак. Цей вид діяльності, як правило, називають всі дослідники контрольно-наглядовою діяльністю, як зразок адміністративного нагляду. На нашу думку, позиція авторів, що розглядають адміністративний нагляд за особами, що звільнилися з місць позбавлення волі, як характерний вид адміністративного нагляду,

помилкова. І ось чому. Суть адміністративного попередження (саме міра попередження) полягає у встановленні обмежень щодо конкретних осіб, звільнених з місць позбавлення волі (не відвідувати певні місця, перебувати вдома в певний час і т.д.). Не випадково, в КУпАП застосовуються саме таке формулювання, а в Законі України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (в якому розглядається можливість застосування даної міри попередження) говориться про встановлення спостереження за ходом соціальної реабілітації осіб, які вчинили злочин, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів. Тобто, законодавець відмовився від терміна «адміністративний нагляд» стосовно до даної ситуації. Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, являє собою два заходи впливу: 1) встановлення судом заборон; 2) спостереження за дотриманням цих заборон. Важливо також враховувати і ті обставини, що заборони встановлюються судом, а спостереження здійснюють дільничні інспектори міліції. Судове рішення щодо конкретної особи - індивідуальний правозастосовчий акт, по суті, що ставить адресат в підлегле становище по відношенню до дільничного інспектора міліції, зобов'язаному здійснювати спостереження за ходом соціальної реабілітації цієї особи. У цьому випадку предмет спостереження - не закон, а виконання вимог індивідуального характеру. Все це дає нам основи стверджувати, що в даному випадку здійснюється контроль, а НЕ адміністративний нагляд.

По-дев'яте, суб'єкт адміністративного нагляду - уповноважений орган (уповноважена посадова особа наглядового органу), за загальним правилом, - служба. Коло суб'єктів адміністративного нагляду кінцеве і обмежене. Коло суб'єктів контролю, навпаки, - необмежене.

По-десяте, галузевий характер адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд носить яскраво виражений міжгалузевий характер, він пов'язаний з розподілом управління на конкретні сфери, що існують в різних гілках управління. Якщо розглядати галузеве ділення як вертикальне, то сфери, в яких здійснюється адміністративний нагляд, постають як якісь горизонтальні області, які пересікають ці галузеві вертикалі. Наприклад,

пожежний нагляд здійснюється в різних галузях (будівництво, транспорт, комунальна сфера і т.д.).

Таким чином, адміністративний нагляд - в чистому вигляді правоохоронна діяльність, націлена на забезпечення безпеки в різних сферах людської діяльності за допомогою підтримки об'єкта управління в заданому (безпечному) стані, своєчасне виявлення відхилень від норми, і їх припинення, запобігання настання шкідливих наслідків правопорушень.

В силу генетично закладеного в ньому правоохоронного потенціалу адміністративний нагляд розташовується в системі правоохоронних функцій органів виконавчої влади в одному ряду з дозвільними та юрисдикційними функціями, багато в чому переплітаючись з ними, забезпечуючи їх реалізацію, але залишаючись при цьому самостійною функцією.

Величезний правоохоронний потенціал адміністративного нагляду дозволяє використовувати його практично в усіх сферах суспільних відносин, включаючи ті, в яких галузева безпека забезпечується виключно правовими методами (саморегулюванням, страхуванням, добровільною сертифікацією і т.д.).

Особливості об'єкта управління обумовлюють особливості адміністративного нагляду, що дає підстави для виділення в адміністративному надгляді цілого ряду галузевих видів адміністративного нагляду: пожежний, санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, технічний, в області дорожнього руху і т.д.

Правоохоронний потенціал адміністративного нагляду легко може бути звернений, і тоді правоохоронна, по своїй суті, діяльність перетворюється в не менш потужний корупційний фактор, стає важко подолати адміністративні бар'єри.

Таким чином, вищевикладене дозволяє сформулювати наступні висновки.

Адміністративний нагляд займає цілком визначене і далеко не останнє місце в системі способів правоохорони, до яких ми відносимо також адміністративно-правове нормування або формування адміністративно-правових режимів, організацію (створення органів виконавчої влади, наділення

їх відповідними повноваженнями), дозвіл (у тому числі, ліцензування), реєстрацію, адміністративний контроль, а також адміністративну відповідальність. Кожен з цих видів діяльності відповідає самостійному способу правового регулювання: реєстрація - попереджувальному, ліцензування - дозвільному, юрисдикція - заборонному. Адміністративний нагляд має місце в усіх цих способах. Він «обслуговує» їх. В той же час, всі ці способи об'єднує спільна мета - охорона правопорядку, забезпечення безпеки, з іншого боку, близький за формою до адміністративного нагляду, але є функцією четвертого порядку, моніторинг має на відмінну від нього мету - отримання і накопичення інформації про стан об'єкта управління.

Правоохоронний потенціал адміністративного нагляду обумовлений його юридичними ознаками:

1) адміністративний нагляд - не просто зовнішнє спостереження, а прийнятий спосіб правоохорони, що вимагає реалізації владних повноважень посадовими особами;

2) мета адміністративного нагляду полягає у забезпеченні дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, в тому числі права на сприятливе навколишнє середовище, на якість продуктів, на безпеку в широкому сенсі, а для видів адміністративного нагляду: забезпечити громадський порядок, безпеку дорожнього руху, промислову безпеку, пожежну безпеку і т.д.;

3) об'єкт адміністративного нагляду - приватна особа, поведінка якої оцінюється на відповідність правовим вимогам. Відповідність поведінки об'єкта нагляду вимогам, що встановлюються правом складає предмет адміністративного нагляду;

4) підстави здійснення (встановлення, введення) адміністративного нагляду можуть бути загальними і приватними. Загальна підстава встановлення адміністративного нагляду, як засобу реалізації заборонного способу управління, на нашу думку, збігається з підставою встановлення способів, відповідних дозвільному або повідомному способам управління (реєстрація, ліцензування). Такою підставою є наявність потенційної небезпеки, загрози

безпеки особистості, суспільству, державі. Приватні підстави підкреслюють владний характер адміністративного нагляду, оскільки ініціатива завжди виходить від владного суб'єкта - наглядового органу або інспектора;

5) в адміністративний нагляд закладено значний попереджувальний потенціал;

6) адміністративний нагляд, в свою чергу, може розглядатися як функціонально багата діяльність. Його змістом є спеціальні функції адміністративного нагляду: профілактична, інформаційна, державного управління та ін .;

7) відсутність організаційної підлеглості між учасниками наглядових правовідносин. При наявності організаційних зв'язків виникають контрольні правовідносини;

8) предмет адміністративного нагляду - завжди і виключно соот ветствие поведінки піднаглядного нормат івним вимогам, що носять загально обов'язковий характер, навіть якщо вони обов'язкові для певного кола осіб (наприклад, ліцензіатів або володарів спеціального права) але не інді Індивідуальних актів. Забезпечення дотримання індивідуальних вимог - прерогатива контрольної діяльності. За цією ознакою «адміністративний нагляд» за особами, звільненими з місць позбавлення волі являє собою контрольну діяльність. Разом з тим адміністративний нагляд тісно пов'язаний з контролем, у ряді випадків (контрольні перевірки виконання обов'язкових розпоряджень даних за результатами наглядових перевірок) має місце перетікання адміністративного нагляду в контроль, суміщення їх;

9) суб'єкт адміністративного нагляду - уповноважений орган (уповноважена посадова особа наглядового органу), за загальним правилом, - служба. Коло суб'єктів адміністративного нагляду кінцеве і обмежене. Коло суб'єктів контролю, навпаки, - необмежене;

10) адміністративний нагляд носить яскраво виражений міжгалузевий характер, він пов'язаний з розподілом управління на конкретні сфери, що існують в різних галузях управління. Якщо розглядати галузеве ділення як вертикальне, то сфери, в яких здійснюється адміністративний нагляд постають

як якісь горизонтальні області, перетинають ці галузеві вертикалі. Наприклад, пожежний нагляд здійснюється в різних галузях (будівництво, транспорт, комунальна сфера і т.д.).

Таким чином, адміністративний нагляд - правоохоронна діяльність, націлена на забезпечення безпеки в різних областях людської діяльності за допомогою підтримки об'єкта управління в заданому (безпечному) стані, своєчасного виявлення відхилень від норми, і їх припинення, запобігання настання шкідливих наслідків правопорушень.

Великий правоохоронний потенціал адміністративного нагляду дозволяє використовувати його практично в усіх сферах суспільних відносин, включаючи ті, в яких галузева безпека забезпечується приватноправовими методами (саморегулюванням, страхуванням цивільної відповідальності, добровільної сертифікацією і т.д.).

Специфіку об'єкта управління обумовлюють особливості адміністративного нагляду, що дає підстави для виділення в адміністративний нагляд цілого ряду галузевих видів адміністративного нагляду: пожежний, санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, технічний, в області дорожнього руху і т.д.

Правоохоронний потенціал адміністративного нагляду легко може бути звернений у зло, і тоді правоохоронна, за своєю суттю, діяльність перетворюється в не менш потужний корупційний фактор, створює адміністративні бар'єри, які важко подолати.

Правоохоронний потенціал адміністративного нагляду обумовлений його юридичними ознаками:

примусовість у поєднанні з реалізацією владних повноважень суб'єкта адміністративного нагляду;

мета - забезпечення безпеки в широкому сенсі;

об'єкт - непідкорені суб'єкту громадяни та організації;

предмет - відповідність поведінки об'єкта нормативно встановленим вимогам;

загальні і приватні підстави здійснення адміністративного нагляду:

загальні пов'язані з необхідністю реалізації дозвільного або заборонного способу управління; приватні виходять від владного суб'єкта;

значний попереджувальний потенціал адміністративного нагляду;

утриманням адміністративного нагляду є спеціальні функції адміністративного нагляду: профілактична, інформаційна, обслуговування державного управління та ін.;

обмежене коло суб'єктів адміністративного нагляду;

міжгалузевий характер адміністративного нагляду, пов'язаний з розподілом управління на конкретні сфери.

1.3. Інститут адміністративного нагляду в законодавстві

Роль адміністративного нагляду в механізмі державного управління соціальними процесами, місце даної діяльності в системі способів діяльності виконавчої влади, її правоохоронний потенціал - характеристики юридичної діяльності, діяльності, здійснюваної на основі правових норм особами, наділеними відповідними юридичними правами та обов'язками. Отже, повинна існувати (і існує) відповідна правова матерія, яка потребує спеціального дослідження, аналізу, результати якого, будучи синтезованими на основі інших теоретичних положень, одержаних у цій роботі, дозволять вийти на новий рівень вимог до її структури та змісту, здійснити інституціоналізацію її і отримати на виході цілісний адміністративно-правовий інститут адміністративного нагляду. Крім того, досить значимою представляється можливість систематизації зазначеного інституту, особливо його процесуальної частини.

Правова матерія об'єктивується в джерелах - нормативних правових актах. С. Л. Зіні прямо вказує, що «джерело права є зовнішня форма об'єктивізації правової норми». С. С. Алексєєв вважає, що джерела права - це «виходять від держави або визнані нею офіційно документальні способи вираження і закріплення норм права, надання їм юридичного,

загальнообов'язкового значення». У наведених цитатах терміну «джерело права» надається конкретний формально-юридичний сенс - це джерело позитивного права, реально існуючого та чинного, це спеціальні юридичні конструкції проектування юридичних норм, за допомогою яких правові норми не тільки сприймаються як такі, з притаманними їм характеристикам і але і реалізуються в якості саме юридичних норм.

У той же час, розуміння джерел права може розгортатися в різних сенсах, аспектах; матеріальному, ідеологічному, формально-юридичному та ін. Тому має право на існування й інша позиція, згідно з якою джерела права - це те, звідки право відбувається. По-перше, закон, який розуміється як узагальнення будь-яких правових актів (законодавство), По-друге, публічний договір. По-третє, звичай. По-четвертих, прецедент. По-п'яте, «канон» як релігійне джерело права. По-шосте, доктрина. По-сьоме, в цьому ж ряду вітчизняна література нерідко ставить «природне право». Нарешті, по-восьме, Конституція України змушує говорити про «загальновизнані принципи і норми міжнародного права». Вважаємо за необхідне доповнити перелік ще одним джерелом, з якого законодавець черпає правові норми, - правова доктрина або правова ідеологія », « аксіома ». Р. Давид писав з цього приводу: «Для тих же, хто рахується з реальністю і має більш широкий і, з нашої точки зору, більш правильний погляд на право, доктрина в наші дні, так само як і в минулому, становить дуже важливе і дуже життєве джерело права. Ця її роль виявляється в тому, що саме доктрина створити словник і правові поняття, якими користується законодавець». Історії права відомі факти безпосереднього надання науковим положенням юридичної сили - так зване «доктринальне право». І у вітчизняному праві, як слушно зауважує Т. Н. Нешатаєва, «в наукових дослідженнях на основі порівняльного правознавства з урахуванням проблем, що постають перед дослідниками з різних держав, можуть бути поставлені питання, ще не вирішені ні законодавством, ні судовою практикою . Більш того, в доктринальних дослідженнях можуть бути запропоновані й способи вирішення цих проблем ». Додамо, і сформульовані тексти статей нормативних правових актів, зазвичай в майбутньому можуть отримати статуси юридичних

норм.

Однак нас на даному етапі дослідження цікавлять джерела права саме як форми права. Вивчення форм права має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення не тільки тому, що організовує і висловлює зовні сутність і зміст права, але також і тому, що від їх особливостей залежать багато факторів правового життя: загальнообов'язковість, нормативність, ступінь юридичної сили правових актів, методи і способи правового регулювання суспільних відносин і т.д. Різноманіття форм права передбачає визначення їх загального поняття, на основі якого опиняється можливим розкрити особливості і призначення кожного з них.

Норми, що регламентують адміністративний нагляд, містяться в нормативних правових актах різної юридичної сили, різних форм. У системі джерел права прийнято називати Конституцію України. У Конституції містяться норми загального характеру, що закріплюють права і свободи громадян, проголошують свободу підприємництва. Ці норми є нормами прямої дії, крім того, вони підлягають обов'язковому обліку законодавцем при підготовці та прийнятті законів. Однак нас ці конституційні норми цікавлять лише як якісь принципи, які не можна ігнорувати. В той же час, саме принципи, вони не можуть бути змінені, ці норми не можуть бути переміщені в текст Конституції України або вилучені з неї. Тому необхідно сконцентрувати увагу на чинному законодавстві.

Адміністративний нагляд характеризується вузькою спеціалізацією. Можна виділити безліч видів адміністративного нагляду, і кожному такому виду відповідає певний набір нормативно-правових актів, що утворюють системи. Як правило, очолює кожен таку систему закон, в деяких випадках кодифікований законодавчий акт. Причому, в деяких випадках таким вищим джерелом є кодекс, в назві якого є слово «нагляд» або «контроль». До них належать, наприклад, закони «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про регулювання містобудівної

діяльності». Але в більшості випадків це акти, що регламентують більш широке коло питань, наприклад, Кодекс цивільного захисту України, Закон України «Про дорожній рух» або «Про пожежну безпеку», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» тощо.

Закони першої групи, як правило, регулюють не тільки контрольно-наглядову діяльність, але й інші питання. Так, Закон України «Про транзит вантажів» встановлює правила допуску перевізників до міжнародних перевезень, спеціального допуску до перевезення окремих видів вантажів, визначають обов'язки перевізників та водіїв, встановлюють деякі вимоги до здійснення перевезень (наприклад, положення про використання тахографів). Власне про нагляд (званий контролем) йдеться в Законі «Про дорожній рух».

У структурі Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» йдеться про цілі закону, дефініції, система суб'єктів нагляду та їх правовий статус.

Метою цього Закону є:

- забезпечення продовольчої безпеки держави;
- формування сприятливої для ринку зерна інвестиційної, кредитної, податкової, митної політики;
- оптимізація структури та ефективності зернового виробництва з урахуванням потенціалу природно-кліматичних умов та ринкової кон'юнктури;
- забезпечення функціонування ринку зерна на засадах поєднання вільної конкуренції та державного регулювання з метою збалансування інтересів суб'єктів господарювання та держави;
- встановлення державного контролю за якістю зерна, продуктів його переробки та сортового насіння;
- стабілізація ринкових ресурсів зерна;
- нарощування експортного потенціалу ринку зерна;
- визнання пріоритетності розвитку ринку зерна;
- застосування режиму державних заставних закупівель;
- здійснення державної аграрної інтервенції;
- визначення порядку експорту та імпорту зерна та продуктів його

переробки за міжнародними договорами.

У законах другої групи норми, що регулюють адміністративно-наглядову діяльність, об'єднуються у відокремлені розділи, як правило, в глави або окремі статті. Іноді окрема глава про нагляд складається з єдино ї статті.

Цікаво, що місце такого нормативного правового акта може займати джерело іншої галузі права, наприклад, Кодекс законів про працю.

Названі статті або глави законів являють собою вершини якихось «пірамід», обсяг яких заповнюється іншими нормативними правовими актами. Для різних «пірамід» форми правових актів, що їх заповнюють можуть дещо відрізнятися. Так, у сфері нормативно-правового регулювання санітарно-епідеміологічного нагляду другий рівень заповнений Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні та Положенням про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів. В даному випадку на другому рівні відбувається спеціалізація нормативних правових актів на статусні і процесуальні. У сфері нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху виділяється Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху», яким затверджено Положення про МВС України.

Третій рівень в займають акти органів виконавчої влади. Цими актами здійснюється конкретний розподіл повноважень між посадовими особами структурних та територіальних підрозділів державних органів (в рамках компетенції самих органів, зрозуміло), а також регламентуються процедури.

Традиційно правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративного нагляду посадовими особами органів виконавчої влади регламентувалися положеннями чи інструкціями. В окремих випадках регулювання здійснювалося порядками, настановами, правилами. Багато з цих актів продовжують діяти, більше того, державні органи виконавчої влади продовжують видавати такі акти.

В той же час, все більшого поширення набуває така форма актів, як Положення. Чи доцільно таке розмаїття форм нормативних правових актів, подібних за своїм призначенням, є об'єктивні причини для вибору тієї чи іншої

форми акта або це залежить від бажання автора? Видається, що пошук відповідей на ці питання представляє не тільки теоретичне інтерес, але має і практичне значення для впорядкування системи адміністративного права.

Теоретично, всі названі форми, в які можуть бути наділені джерела вдачі (відомчого рівня), покликані забезпечити якусь ідентифікацію нормативних правових актів. Кожній формі має відповідати абсолютно конкретний зміст. І цю відповідність, у свою чергу, також нормативно закріплено. Так, Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України затверджена наказом МВС Росії від 27 .07.2012 № 647, свідчать:

Наказ видається з найбільш важливих питань функціонування органів внутрішніх справ, внутрішніх військ МВС України, включаючи визначення їх завдань і функцій, правове регулювання різних напрямків оперативно-службової та службово-бойової діяльності; проходження служби в органах внутрішніх справ і військової служби у внутрішніх військах.

Директива містить нормативні приписи, що визначають перспективи розвитку органів внутрішніх справ та внутрішніх військ, основні напрями їх діяльності на конкретний період часу.

Статусні документи органів внутрішніх справ, їх структурних підрозділів, підприємств, установ та організацій видаються у вигляді положень і статутів.

Положення встановлює статус, визначає завдання і функції, права, порядок діяльності органу внутрішніх справ або його структурного підрозділу, органу управління і військової частини внутрішніх військ.

Статут визначає статус, цілі, порядок та характер діяльності підприємства, установи та організації.

Положення видається також з метою нормативного регулювання конкретних видів діяльності, здійснюваних органами внутрішніх справ та внутрішніми військами.

Інструкції та правила регулюють основні види (форми) оперативно - службової діяльності та порядок її здійснення конкретними категоріями співробітників (військовослужбовців).

Інструкція містить норми, що встановлюють, ким, в якому порядку,

якими способами і методами повинен здійснюватися той і чи інший вид діяльності.

Правила встановлюють порядок здійснення окремого виду діяльності.

У правилах викладаються норми про порядок дії конкретних підсистем (органів) в тій чи іншій ситуації, а також визначається порядок реалізації та виконання відповідних прав та обов'язків.

Слід зауважити, що даний перелік видів нормативних правових актів страждає відсутністю елементарної логіки, причому це властиво не тільки наказам, які ми розглядаємо, але й іншим аналогічним актам, виданим на підставі «Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України».

На відсутність логіки, на нашу думку, по-перше, вказує те, що в цьому переліку першим названий наказ як нормативний правовий акт. Як правило, наказами затверджуються нормативні правові акти у формі положень, настанов, інструкцій тощо. Наказ ж містить індивідуальні приписи. У свою чергу, не існує самостійних інструкцій, настанов, положень і т.д. Вони затверджуються наказами керівників органів виконавчої влади. Таким чином, наказ може мати двоякий зміст: він може бути ненормативним правовим актом (про нагородження, про притягнення до дисциплінарної відповідальності, про призначення її на посаду та про відсторонення від посади тощо.) Або бути комплексним правовим актом з ненормативною частиною в якій стверджується нормативний правовий акт, що додається до наказу, даються індивідуальні доручення, визначаються терміни і особливості вступу в силу і застосування нормативного правового акта, і нормативною частиною - додатком до наказу у формі настанови, інструкції, положення і т.д. Зауважимо, що і постанови Кабінету Міністрів України в більшості випадків являють собою комплексні правові акти.

По-друге, вимоги до змісту положень, статутів, настанов, інструкцій і правил сформульовані таким чином, що дозволяють будь-якому акту довільно присвоїти одне з цих найменувань. Що, власне, і має місце. Досить порівняти Правила по роботі дорожньо-патрульної служби Державної інспекції безпеки дорожнього руху, Статут патрульно-постової служби міліції та громадської

безпеки і Інструкцію з організації роботи дільничного інспектора міліції.

На поверховість і значну проблемність правової регламентації адміністративних процедур нормативними правовими актами цих видів вже неодноразово висловлювалися вчені-адміністративісти.

Новий напрямок у розвитку надання послуг ознаменовано виходом Закону України «Про адміністративні послуги». Даний закон, крім іншого, містить рекомендацію як керуватися органам державної влади, отже, передбачається, що і на регіональному рівні слід користуватися цією формою нормативних правових актів.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи робота з розробки та затвердження положень, норм, стандартів здійснення державних функцій і надання державних послуг повинна вже закінчитися. Проте, на даний час дана робота триває

Стандарти виконання державних функцій і правила надання державних послуг визначають терміни і послідовність дій (адміністративні процедури) органу виконавчої влади, порядок взаємодії між його структурними підрозділами і посадовими особами, а також його взаємодії з іншими органами виконавчої влади та організаціями при виконанні державних функцій або наданні державних послуг органами виконавчої влади.

Важливо і те, що проект стандартів виконання державних функцій і правил надання державних послуг, включені до переліку найбільш пріоритетних напрямів, затверджених Урядовою комісією з проведення адміністративної реформи, узгоджуються з Мінекономрозвитку і торгівлі України. Ця умова створює гарантію якості нормативного правового акта.

Безумовним плюсом затвердженого Порядку розроблення стандартів здійснення державних функцій, на нашу думку, є вимога гласності процедури їх розробки, що проявляється в обов'язковому опублікуванні на офіційному сайті органу виконавчої влади інформації про розробку стандартів, правил, та розміщення тексту проекту. Крім того, передбачається можливість проведення незалежної експертизи опублікованого проекту організаціями, що здійснюють свою діяльність в відповідній сфері регулювання.

Вперше в практиці регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади визначено обов'язкові вимоги до змісту стандартів, кодексів поведінки, етичних норм здійснення державних функцій, в тому числі таких найважливіших розділів, як «Загальні положення» і «Адміністративні процедури», причому, останній повинен обов'язково включати такі обов'язкові елементи:

юридичні факти, що є основою для початку дії; посадова особа, відповідальна за виконання дії;

максимальний термін виконання дії;

права та обов'язки посадової особи, в тому числі рішення, які можуть або повинні бути прийняті посадовою особою, і можливості різних варіантів рішення - критерії або процедури вибору варіантів рішення;

форми та порядок контролю за здійсненням дій і прийняттям рішень;

спосіб фіксації результату виконання дії, у тому числі в електронній формі (якщо спосіб фіксації результату виконання дії не зазначений, то дія вважається виконаним відповідно до правил діловодства органу виконавчої влади);

результат дії та порядок передачі результату;

порядок оскарження дії (бездіяльності) та рішень, здійснюваних (прийнятих) у ході виконання правил.

Н.А. Ігнатюк безумовно права в тому, що кожна адміністративна процедура повинна бути послідовно описана, оскільки, як правило, вона має стадії, терміни виконання, варіативність можливого рішення, результат, може виконуватися тільки особою з певним посадовим становищем. При цьому опис, наприклад, послідовності виконання одних функцій з утримання відрізнятиметься від опису послідовності виконання інших функцій.

При описі послідовності адміністративних процедур при виконанні державної функції контролю (нагляду), крім зазначених у Порядку, на її думку, мають бути висвітлені наступні моменти:

- хто і в який термін призначає осіб, відповідальних за проведення контрольних заходів. Причому необхідно визначати осіб, які планують і

здійснюють планові контрольні заходи, та осіб, відповідальних за позапланові контрольні заходи;

- хто і в якому порядку формує групи з проведення контрольних заходів;
- які дії здійснюються особами, відповідальними за проведення контрольних заходів (окремо при планових перевірках, окремо - при позапланових);

- хто і в яких випадках інформує осіб, щодо яких планується проводити контрольні заходи, або, навпаки, хто і якими діями забезпечує збереження (нерозповсюдження) інформації про позапланові контрольні заходи;

- які дії осіб, які проводять контрольні заходи, в період їх здійснення і після них;

- хто і яким чином готує звіт про проведені контрольні заходи, в якому порядку приймається рішення за результатами проведеної перевірки;

- які дії повинні здійснювати відповідальні за контрольні заходи особи після прийнятого за результатами перевірки рішення;

- хто і в якому порядку аналізує якість проведених перевірок, готує на основі моніторингу проекти рішень і пропозицій про профілактику порушень у підконтрольних сферах, враховує допущені відповідальними за проведення перевірок особами помилки, неточності або неналежне виконання доручень і т.п.

Якщо припустити, що всі зазначені моменти будуть дійсно нормовані в стандартах (положеннях), цей документ стане основним регулятором здійснення адміністративно-наглядової діяльності посадовими особами органів виконавчої влади та їх територіальних органів. Проте насправді, затверджувані правила далеко не настільки докладні. Наприклад, розділ «Адміністративні процедури» державної функції щодо здійснення в установленому порядку перевірки діяльності юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян щодо виконання вимог санітарного законодавства, затвердженого Наказом Мінохорони здоров'я України, визначає юридичні факти, що є підставами для перевірки діяльності юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян щодо виконання вимог санітарного законодавства, але не визначає, хто

уповноважений розглядати скарги та звернення, що містять відомості, службовці підставами для призначення позапланових перевірок. Крім того, спостерігається непослідовність викладу, зокрема в рамках заходів щодо нагляду за дотриманням санітарного законодавства здійснюється:

«А. візуальний огляд об'єкта нагляду з метою оцінки відповідності об'єкта обов'язковим вимогам;

Б. аналіз документів;

В. аналіз даних лабораторних, інструментальних досліджень. »

Останній пункт явно не узгоджується з попередніми, які не передбачають проведення лабораторних або інструментальних досліджень, а лише візуальний огляд. Далі в документі йдеться про те, що аналіз даних лабораторних, інструментальних досліджень здійснюється у випадках, коли перевірка супроводжувалася проведенням досліджень, випробувань і токсикологічних, гігієнічних та інших видів оцінок. Але проведення цих дій не було передбачено! Вважаємо, що між пунктами «А» і «Б» або «Б» і «В» слід вставити пункт про проведення досліджень, випробувань, оцінок, експертиз, про які йдеться далі в правилах.

Викликає нарікання розділ VI правил, в якому описана процедура оскарження дій (бездіяльності) та рішень посадових осіб. По суті, даний розділ представляє собою повторення положень Закону України «Про звернення громадян». На нашу думку, цього недостатньо. Необхідно було б передбачити процедуру слухання справи за скаргою з обов'язковим повідомленням особи, яка подала скаргу; про місце і час слухання справи з тим, щоб дана особа (або представник) могло реалізувати своє право на захист.

Єдине, мабуть, істотне зауваження, яке необхідно висловити з приводу способів регулювання адміністративних процедур, це відсутність реального механізму дотримання встановлених правил суб'єктами адміністративного нагляду. Загальні правила поведінки державного службовця міститься норма, яка передбачає за вчинення дисциплінарного проступку, тобто за невиконання або неналежне виконання з його вини посадових обов'язків, посадова особа служби або її територіальних органів несе дисциплінарну або іншу

відповідальність відповідно до законодавства України». На жаль, адміністративна «чи інша» (крім дисциплінарної) відповідальність за порушення вимог правил етики законодавством не встановлена. Крім того, дисциплінарний проступок є підставою для дисциплінарної відповідальності, він не може бути підставою для адміністративної відповідальності, якщо, звичайно, він не є одночасно адміністративним правопорушенням.

Інша ситуація в положенні про службу з нагляду у сфері зв'язку по виконанню державної функції з здійсненню ліцензування діяльності у сфері надання послуг зв'язку, а також контролю за дотриманням встановлених ліцензійних вимог і умов, що здійснюється Національною комісією що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, прийняті в рамках виконання державної функції про здійснення ліцензування діяльності у сфері надання послуг зв'язку, а також контролю за дотриманням встановлених ліцензійних умов, можуть бути оскаржені до відповідного міністерства, Кабінету Міністрів України або в судовому порядку.

Рішення територіального органу інспекції, прийняті в рамках виконання державної функції із здійснення ліцензування діяльності у сфері надання послуг зв'язку, а також контролю за дотриманням усиновлених ліцензійних умов, можуть бути оскаржені Міністру інформаційної політики України і чи в судовому порядку.

Постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Необхідно визнати, що навіть з урахуванням висловлених та інших зауважень щодо правил здійснення державної функції з адміністративного нагляду - гігантський крок у напрямку забезпечення законності адміністративно-наглядової діяльності. Наявні положення, інструкції та порядки здійснення адміністративного нагляду, проведення заходів по нагляду не йдуть ні в яке порівняння з глибиною і якістю правової регламентації відповідних адміністративних процедур. Залишається сподіватися, що в

недалекому майбутньому досвід нормативного правового регулювання здійснення адміністративних процедур, у тому числі процедур здійснення адміністративного нагляду, дозволить розробити чіткий і ясний закон про адміністративні процедури, про необхідність якого тільки йдеться в наукових колах. У той же час, законодавче закріплення основ реалізації адміністративних процедур, особливо процедур здійснення адміністративного нагляду, представляється необхідним. Н.А. Ігнатюк застерігає від наділення державних служб правом самостійного визначення порядку проведення адміністративного нагляду відомчими актами, нагадуючи, що в 90-х рр. минулого століття це призвело до масового порушення прав громадян та суб'єктів підприємницької діяльності, знадобилося чимало зусиль, щоб змінити ситуацію.

Нижній шар «пірамід» представлено нормативними правовими актами територіальних органів та структурних підрозділів органів, що здійснюють адміністративний нагляд. Однак ці акти не роблять істотного впливу на ситуацію конструкцію, по суті, повторюючи положення вищестоящего шару «піраміди».

Таким чином, правова матерія, яка регламентує адміністративний нагляд, організується в деякий безліч пірамідальних конструкцій, існують і діють незалежно одна від одної. При цьому, повна незалежність їх неможлива з об'єктивних причин. Такими причинами, на нашу думку, є збіги суб'єкта нагляду об'єкта нагляду.

Це обумовлює наявність регулятивних зв'язків між окремими «пірамідами». Такі зв'язки утворюють Закон України «Про міліцію», положення про деяких службах, що здійснюють нагляд за кількома напрямками, а також положення про взаємодію Органів, що здійснюють адміністративний нагляд в одній області.

Особливе місце в системі нормативних правових актів займає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Цей закон, значення якого для правової регламентації адміністративно-наглядових процедур неможливо переоцінити, встановлюються процедурні вимоги до діяльності органів, що здійснюють

адміністративний нагляд, обов'язки посадових осіб - суб'єктів адміністративного нагляду, права (і деякі обов'язки) юридичних осіб і індивідуальних підприємців - об'єктів адміністративного нагляду, загальні вимоги до процесуальних актів адміністративного нагляду. Іншими словами, даний закон визначає юридичні гарантії прав об'єктів адміністративного нагляду у сфері господарської діяльності.

На жаль, даний закон не проникає в нормативну тканину всіх «пірамід». По-перше, до предмета правового регулювання даного закону віднесені «відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів: контролю органами державної фіскальної служби; валютного контролю; державного експортного контролю; контролю за дотриманням бюджетного законодавства; банківського нагляду; державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; державного нагляду за дотриманням вимог ядерної безпеки; державного нагляду (контролю) в галузі цивільної авіації; при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя; державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду); державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.». Наведена юридична конструкція потребує аналізу. З її тексту випливає, що:

1) предметом законодавчого регулювання є суспільні відносини, що виникають при здійсненні адміністративного нагляду по відношенню до юридичних осіб і індивідуальних підприємців;

2) мета регулювання - захист прав юридичних осіб і індивідуальних підприємців;

3) права юридичних осіб захищаються даним законом в разі здійснення ними підприємницької діяльності;

4) права індивідуальних підприємців захищаються даним законом у разі здійснення державного контролю (нагляду) і місцевого контролю, але поза

зв'язку із здійсненням ними підприємницької діяльності.

Мало того, що становище юридичних осіб і індивідуальних підприємців виявляється різним, виявляється, що в діяльності суб'єктів підприємництва можна виділити діяння, що відносяться до підприємництва і не відносяться до підприємництва.

По-друге, його положення, що встановлюють порядок організації та проведення перевірок, не застосовуються до дій органів державного контролю (нагляду) за напрямком запитів про надання інформації, необхідної при провадженні у справах про порушення антимонопольного законодавства України, проведенні контролю за здійсненням іноземних інвестицій, контролю за економічною концентрацією, аналізу ринку, при визначенні стану конкуренції, а також до дій державних органів при проведенні оперативно-розшукових заходів, провадженні дізнання, проведення попереднього слідства, здійснення прокурорського нагляду і правосуддя, проведенні адміністративного розслідування, фінансового контролю та фінансово-бюджетного нагляду, податкового контролю, валютного контролю, контролю на фінансових ринках, банківського нагляду, контролю за дотриманням вимог законодавства України про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, розслідуванні причин виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, інфекційних та масових неінфекційних захворювань або отруєнь, нещасних випадків на виробництві, здійсненні державного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України.

В той же час, нормативна правова регламентація видів адміністративного нагляду, здійснюється іншими нормативними правовими актами, в загальних рисах відповідають вимогам, вперше в російському праві встановленими законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Так, Порядок здійснення державного метрологічного нагляду за випуском, станом і застосуванням засобів вимірювань, атестованими методиками виконання вимірювань, еталонами і дотриманням метрологічних правил і норм, передбачає проведення планових

перевірок не рідше одного разу в 3 роки; складання та затвердження технічного завдання на проведення перевірки; інформування (не менше ніж за 5 днів до початку перевірки) юридичну особу про проведення перевірки тощо.

У зв'язку з вищевикладеним представляється необхідним внести зміни в Законодавство України з метою захисту прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) і контролю», виклавши її в такій редакції:

«Цей Закон регулює відносини у сфері організації та здійснення державного нагляду (контролю) щодо юридичних осіб і індивідуальних підприємців, що здійснюють підприємницьку діяльність.».

Таким чином, нам і виявлена якась самостійна правова спільність, система, що складається з блоків елементів (описаних нами «пірамід»), що об'єднуються специфічними правовими зв'язками. Наступним кроком на шляху дослідження цієї правової матерії, на нашу думку, мало б бути визначення її в більш загальній системі (системі вищого порядку) - у адміністративному праві.

У відповідності зі сформованим поданням про структуру галузі адміністративного права така правова спільність може бути представлена тільки як адміністративно-правовий інститут.

Правовою доктриною вироблено безліч дефініцій, що визначають поняття «правовий інститут». Це сукупність регулюючих ту чи іншу область однорідних відносин; сукупність регулюючих відокремлені суспільні відносини в межах тієї групи суспільних відносин, які становлять предмет галузі; сукупність норм, які окреслюють певні типізовані відносини; представлена у специфічній групі юридичних норм, що входять у відповідну галузь права, загальнообов'язкова воля визначеного класу або всього суспільства; елемент системи права, представлений сукупністю правових норм, що регулюють однорідну групу суспільних відносин; сукупність правових норм, що складають частину галузі права, які регулюють вид або визначений інший бік однорідних суспільних відносин; порівняно невелика, стійка група однорідних правових норм, що регулюють певну сферу суспільних відносин; група норм, яка регулює лише однорідні і взаємопов'язані суспільні відносини; основа галузі

права, «первинне, самостійний структурний підрозділ галузі, перша і найважливіша щабель у формуванні галузі, де правові норми групуються за їх юридичним змістом; стійкий, відносно замкнутий комплекс норм.

Незважаючи на відмінність формулювань можна виділити наступні обов'язкові ознаки інституту:

однорідність фактичного змісту - кожен інститут призначений для регулювання самостійної, відносно відокремленої групи відносин або окремих проступків, дій людей;

юридична єдність правових норм, тобто норми, які входять в правовий інститут, утворюють єдиний комплекс, виражаються в загальних положеннях, правових принципах, специфічних правових поняттях, що створює особливий, притаманний для даного виду відносин правовий режим регулювання;

нормативна відособленість, тобто відокремлення утворюють правовий інститут норм в розділах, розділах, частинах, інших структурних частинах закону або іншого нормативно-правового акта;

повнота регульованих відносин. Інститут права включає такий набір норм (дефінітивних, уповноважуючих, що забороняють та ін.), Який покликаний забезпечити повноту регульованих їм відносин.

Незважаючи на те, що реально в праві інституту, повною мірою відповідає цим вимогам, не існує, виділення правових інститутів як елементів галузі права має, на нашу думку, принципове значення. Позиціонування правової спільності як інституту дозволяє всебічно охопити її, виявити порочність (колізійність, прогалини), систематизувати входять до неї норми, запропонувати шляхи ліквідації порочності.

Стосовно до нормативного правового регулювання адміністративного нагляду об'єднуючим норми в єдину спільність, в інститут є предмет правового регулювання - суспільні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративного нагляду. Далі в дисертації ми неодноразово будемо звертатися до цих відносин, до детального аналізу окремих граней таких відносин. Однак без елементарної класифікації цих відносин не представляється можливим подальший рух у напрямку інституціоналізації

правової матерії.

Основна маса відношиш, що виникають з приводу здійснення адміністративного нагляду, - відносини з участю наглядового органу, з одного боку, і об'єкта нагляду, з іншого боку. Ці відносини, на нашу думку, можна було б назвати безпосередньо адміністративно-наглядовими. Крім того, здійснення адміністративного нагляду не можливо без різноманітних обслуговуючих відносин, що виникають у зв'язку з організацією наглядової діяльності, у тому числі, з внутрішнім контролем у системі наглядових органів. Актуальними і недослідженими є відносини, що виникають у зв'язку з витребуванням матеріалів і документів, призначенням експертиз, оскарженням дій і рішень наглядових органів та їх посадових осіб та ін. Таким чином, всю сукупність наглядових відносин, які потребують нормативної правової регламентації можна розділити на наступні групи:

- 1) відносини між суб'єктом і об'єктом нагляду;
- 2) відносини між суб'єктом нагляду й третіми особами (експертами, фахівцями і т.д.);
- 3) відносини між декількома суб'єктами нагляду;
- 4) внутрішні відносини в суб'єкті нагляду (в наглядовому органі).

Отже, нам необхідні норми адміністративного права, що регламентують названі відносини, що забезпечують поміщення їх у право ву оболонку. Відомо, що будь-яке правове відношення являє собою систему елементів: об'єкт, суб'єкти, зміст правовідносини, а також юридичний факт, службовець фактичною підставою виникнення прав про стосунки.

Таким чином, можна визначити завдання нормативного правового регулювання адміністративного нагляду, виходячи з предмета регулювання, який опосередковує потреби правової регламентації. По-перше, це закріплення юридичних фактів, службовців підставами виникнення, зміни та припинення наглядових правовідносин. По-друге, визначення кола учасників наглядових правовідносин. По-третє , закріплення правового становища учасників наглядових відносин.

Ми розглянули лише матеріальну складову адміністративного нагляду,

тому виявилася неохопленою ще одна найважливіша складова інституту адміністративного нагляду - процесуальна його сторона. Не вимагає спеціального обґрунтування теза про наявності і (про обов'язковість) процесуальної форми адміністративного нагляду. Тому правова регламентація порядку здійснення адміністративного нагляду представляє четвертий елемент інституту адміністративного нагляду. Значення суворого правового регулювання різних управлінських процедур в останні роки обґрунтовано але в цілому ряді наукових робіт. У цьому, на нашу думку, проявилось зміна правосвідомості, принаймні, такої вищої його форми, як професійна правосвідомість юристів. Ми сподіваємося, що ця тенденція в найближчому майбутньому буде посилюватися і до розуміння необхідності детальної правової регламентації адміністративного нагляду (як і інших форм владної діяльності органів і посадових осіб) прийдуть законодавець і виконавці.

У попередні роки адміністративно-правова доктрина обґрунтовувала мінімізацію процесуальної регламентації діяльності органів управління та їх посадових осіб. Передбачалося, що свобода розсуду повинна стимулювати творчу активність чиновника, тоді як зайво детальна регламентація сковує його ініціативу. Наведемо заперечення А. В. Карагодна, який відзначає суперечливість позиції Н. Г. Саліщевой: «тобто суд повинен діяти строго за законом, а посадові особи (можна подумати, що їх професіоналізм і моральний рівень на порядок вище суддійських, хоча не потребує доказування зворотне). На нашу думку, саме управлінські процедури »особливо в частині, що стосується впливу на права і свободи повинні бути максимально врегульовані правовими нормами». Е. А. Ніканоров дуже точно підмітив : «відсутність адміністративно-процесуальної норми, необхідної для реалізації матеріальної норми, призводить до того, що матеріальна норма реалізується поза правовим полем, що неприпустимо в будь-яких випадках, коли реалізація матеріальної норми права пов'язана з обмеженням прав і свобод людини і громадянина, із застосуванням заходів адміністративного примусу ». На недостатність процесуально-правової регламентації діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб вказують й інші вчені. В. М. Горшенев та І. Б. Шахов пишуть:

«Для забезпечення ефективності контрольної функції потрібен чіткий, налагоджений та закріплений у нормативних актах механізм її дії, і в першу чергу регулювання контрольного процесу, починаючи від вибору об'єкту і способів забезпечення перевірки і кінчаючи узагальненням результатів контролю і вживанням необхідних заходів: від прийняття рішення чи отримання постанови вищого органу до його виконання та зняття з контролю ». Ми повністю підтримуємо цю позицію.

Ще один момент залишається без уваги - ми прийшли до висновку про необхідність встановлення певних правил, заборон, зв'язування й і дозволів, але, при тому, що норми інституту адміністративного нагляду за своїм цільовим призначенням є охоронними, спрямованими на забезпечення реалізації конкретного способу правоохорони, самі ці норми також потребують правової охорони, вони повинні бути забезпечені державним примусом. В іншому випадку, такі юридичні конструкції не мають права називатися правовими нормами. І тут необхідні не тільки владного повноваження інспектора щодо застосування заходів адміністративного примусу (в тому числі, фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї), а й санкції, що забезпечують реалізацію норм інституту адміністративного нагляду.

Нарешті, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виникає питання про правову природу контрольно-наглядових відносин за участю в якості владної з боку органів місцевого самоврядування, про місце регламентують ці відносини норм в системі національного законодавства і відносно адміністративно-правовому інституту. І чи є сам закон галузевий або комплексним і його норми підлягають включенню як в адміністративно-правову, так і в загально-правову систему? У другому випадку - чи застосовані адміністративно-правові методи, принципи, форми і т.д. до регулювання публічно-правових відносин або вони потребують відповідному коригуванню з урахуванням особливостей методу публічного права і особливостей місця, займаного органами місцевого самоврядування в системі публічної влади України? Єдине правове регулювання державного і місцевого контролю

потребує пошуку точок дотику, об'єктивних підстав для встановлення загальних правил.

Правову основу деяких видів контролю органів місцевого самоврядування утворює законодавство України. Так, контроль і нагляд згадується в Лісовому, Земельному кодексі України тощо.

Законами України здійснюється передача органам місцевого самоврядування державних повноважень, у тому числі повноважень ліцензійного органу. Так, органам місцевого самоврядування делегуються повноваження щодо здійснення контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних вимог і умов. Їм надається також право припиняти і анулювати ліцензії на роздрібний продаж алкогольної продукції. Органам місцевого самоврядування передано повноваження з контролю за діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням грошових коштів учасників пайового будівництва для будівництва (створення) багатоквартирних будинків і (або) інших об'єктів нерухомості; у напрямку забудовникам приписів про усунення порушень з встановленням термінів усунення таких порушень; про прийняття заходів, необхідних для залучення забудовників (їх посадових осіб) до відповідальності, встановленої законодавством.

В публічному адмініструванні освітою також створюються наглядові структурні підрозділи, завданням яких є забезпечення виконавської дисципліни в системі місцевої влади. Такі підрозділи здійснюють внутрішній контроль за діяльністю інших підрозділів адміністрацій, місцевих підприємств і установ. Предметом внутрішнього контролю є фінансова та виконавча дисципліна, а також виконання вимог нормативних правових актів у галузі освіти.

Таким чином, органи місцевого самоврядування здійснюють наступні види контролю:

- 1) фінансово-бюджетний контроль, здійснюваний контрольним органом місцевого самоврядування;

- 2) здійснюваний спеціалізованим структурним підрозділом адміністрації місцевого самоврядування щодо інших підрозділів місцевої адміністрації та органів місцевого самоврядування;

3) здійснюваний структурними підрозділами органів місцевого самоврядування щодо підприємств та установ, які діють на території обслуговування;

4) здійснюваний структурними підрозділами органів місцевого самоврядування нагляду щодо не підпорядкованих суб'єктів (підприємств, установ, комерційних організацій, індивідуальних підприємців і громадян) на предмет дотримання вимог загального законодавства, вимог актів місцевого самоврядування;

5) здійснюваний органами місцевого самоврядування щодо непідпорядкованих суб'єктів у формі реалізації переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень,

Очевидна неоднорідність названих видів місцевого контролю. Як справедливо зазначає Б. В. Бурцев, в основу типології повинна бути покладена сутнісна ознака. Такими сутнісними ознаками, затребуваними для здійснення класифікації місцевого контролю, можуть бути суб'єкт, об'єкт, предмет, обсяг владних повноважень і правова основа. На цій основі виділимо види місцевого контролю:

по об'єкту (місцева адміністрація та органи місцевого самоврядування; комунальні установи та підприємства; всі організації та громадяни, які перебувають на території обслуговування);

по предмету (використання майна місцевих громад, місцевого бюджету; вимог правових актів органів місцевого самоврядування; вимог законодавства);

за обсягом владних повноважень контролюючих органів (проведення перевірок у формі участі та інформування уповноважених органів про виявлені порушення; самостійне проведення перевірок та інформування уповноважених органів про виявлені порушення; самостійне застосування примусових заходів, складання протоколів про адміністративні правопорушення);

по правовій основі (передбачений до даного виду контролю законами; регіональними законами; нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування).

У детальному дослідженні, при розгляді видів місцевого контролю за

ознакою суб'єкта, що виникають в ході реалізації владних повноважень правовідносини повинні бути віднесені до публічно-правових. Однак при розгляді за ознакою об'єкта контролю виявляється, що місцевий контроль може здійснюватися усередині системи органів місцевого самоврядування, в межах сфери комунального господарства (щодо комунальних підприємств і установ), у зовнішній сфері (щодо всіх організацій і громадян). За ознакою предмета контролю у відповідності з галузевим поділом виділяються: фінансовий (фінансово-бюджетний), екологічний, лісовий контроль, а також контроль у галузі реклами, здійснення підприємницької діяльності, роздрібної торгівлі, в тому числі обігу алкогольної продукції.

Предмет правового регулювання лежить в основі розмежування галузей національного права. Прийнято вважати, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, що складаються в сфері діяльності виконавчої влади, при цьому, одним і з учасників цих відносин, при чому, обов'язковим учасником і владним суб'єктом, завжди виступає представник виконавчої влади. Крім того, до предмета адміністративного права відносять управлінські за характером відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади, які не входять в систему виконавчої влади, а також відносини, що виникають при застосуванні будь-якими уповноваженими правом суб'єктам і заходів адміністративно-правового примусу, інших заходів адміністративного впливу, розгляду в позасудовому порядку скарг громадян. З іншого боку, з усієї сукупності відносин, що володіють перерахованими ознаками і, виключаються відносини, врегульовані нормами інших галузей права: цивільного, трудового, фінансового, інформаційного, а також процесуальних галузей права.

У свою чергу, до предмета публічного права відносять суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення організації та функціонування місцевого самоврядування.

При цьому визнається, що адміністративне право є базова галузь а системі права з потужним імперативно-регулюючим потенціалом, що забезпечують функціонування виконавчої влади та дотримання публічних інтересів юридичними та фізичними особами, охорону і реалізацію прав

громадян. Саме в адміністративному праві найбільш яскраво виражається забезпечується правом публічний інтерес, закріплюється статус управлінського апарату і персоналу, проявляються владні початку і реалізуються владні повноваження, застосовуються заходи примусу, заборони і т.д. Публічне право визначається як комплексна галузь права, предмет якої включає в себе частину відносин, регульованих комплексно кількома галузями права. Тому частина норм різних галузей права стає одночасно і нормами місцевого права. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що, наприклад, відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування одночасно є і адміністративно-правові, і конституційно-правові. Розповсюджується дане правило на контрольні відносини за участю органів місцевого самоврядування? Ймовірно, не завжди. Це залежить від предмета і від об'єкта місцевого контролю.

Відповідно до постулатів громадської теорії місцевого самоврядування місцеве самоврядування - це самостійне вирішення питань місцевого значення, управління місцевим господарством. На цьому базовому постулаті ґрунтується теза про не державну природу місцевого самоврядування, реалізована у ст. 12 Конституції України. Один з основоположників громадської теорії місцевого самоврядування В. Н. Лешков писав, що земські установи я суть установи земства, народу, а не держави, і відповідають перед одним народом, що права земських установ, в сенсі прав земства, складають особливу самостійну систему прав, від особисту від системи права громадянського або приватного, так само точно, як і від права державної. Це - система права земського, або суспільного.

Недержавна природа місцевого самоврядування означає, насамперед, існування більш-менш чітко визначеного кола питань, природним чином відносяться до відання місцевого самоврядування. Ці питання, очевидно, не повинні мати державного значення, залишаючись при цьому публічними, оскільки публічна природа місцевої влади не заперечується ніким. У повній відповідності зі сказаним Конституція України встановлює, що місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійне вирішення населенням питань

місцевого значення, володіння, користування і розпорядження територіальною власністю місцевого значення, зокрема:

- формування, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів;
- здійснення охорони громадського порядку;
- вирішення інших питань місцевого значення.

Крім того, передбачається можливість наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями і на основі закону і за умов: а) передачі державам необхідно експортувати матеріальних і фінансових коштів; б) підконтрольності державі реалізації переданих повноважень.

Конституційні положення конкретизуються у Законі України «Про місцеве самоврядування». На нашу думку, при цьому не витримуються вимоги формальної логіки. Адже віднесення конкретних питань до відання місцевого самоврядування має означати, що населення відповідної громади самостійно вирішує для себе, буде воно займатися даними питаннями чи не буде, а якщо буде, то в якому обсязі і за рахунок яких коштів. У зв'язку з цим не можна не навести думку Н. І. Лазаревського, з 1903 критикував представників громадської теорії місцевого самоврядування, марно прагнули встановити, які саме справи общинного управління повинні бути визнані чисто господарськими, що не містять у собі елементу влади. Але таких справ у чистому вигляді не було, тому земське самоврядування мало примусовий характер. Вони постійно прагнули дати список таких справ, підвідомчих органам самоврядування, які, по суті своїй, відрізнялися б від справ державного управління. Проте виявлялося, що справами недержавного характеру доводилося визнавати місцеву поліцію, розкладку казенних податків, встановлення місцевих податків і т.д., державне значення яких очевидно для кожної людини без упереджених думок. «Але найслабше місце в цій теорії полягало не стільки в тому, що її прихильникам не вдавалося скласти досить просторого списку недержавних публічно-правових справ, наданих органам самоврядування, скільки в тому, що таких справ зовсім і не може бути».

До проблеми можливості виділення переліку справ місцевого значення

звертаються і сучасні вчені-адміністративісти. Глибокі і цілком аргументовані роздуми на цей рахунок висловлені в меморіальному виданні підручника адміністративного права Ю. М. Козлова. Ю. Н. Старілов, у свою чергу, безапеляційно відносить до предмета адміністративного права управлінські відносини, пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та виникають при здійсненні управлінського процесу, тобто, при виданні правових актів управління, укладення адміністративних договорів, використанні інших форм управлінських дій.

Дійсно, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до питань місцевого значення відносить газифікацію, водопостачання, будівництво та утримання автомобільних доріг місцевого значення, комунальне, транспортне, бібліотечне та культурне обслуговування населення та деякі інші питання, рівень значимості яких можна визначити як місцевий з великою часткою умовності. Можна подумати, що населення громади прийме рішення про відмову від централізованого газопостачання або вивезення побутових відходів, а державі до цього немає справи ... Те ж відноситься і до здійснення заходів з цивільної оборони, забезпечення безпеки людей на водних об'єктах, змістом аварійно-рятувальних служб, організації та здійснення заходів щодо роботи з дітьми та молоддю і ін.

Н. В. Кічигін, визначаючи правову природу місцевого екологічного контролю, пише, що його змістом є перевірка дотримання нормативних правових актів органів місцевого самоврядування в області охорони навколишнього середовища, і забезпечення екологічної безпеки, що здійснюється в рамках власної компетенції від імені місцевої громади, за рахунок коштів місцевого бюджету та інших дозволених джерел фінансування. Подібне обмеження предмета контролю можливе лише за умови, що нормативні правові акти органів місцевого самоврядування будуть повністю охоплювати (дублювати) положення законодавства про охорону навколишнього середовища, В іншому випадку втрачається сенс контролю. У той же час, вчений вважає, що об'єктами місцевого екологічного контролю мають бути всі суб'єкти господарської та іншої діяльності, розташовані на

території місцевої громади. У цьому автор, безумовно, прав, до місцевих справах повинно ставитися забезпечення екологічної безпеки всіх потенційно небезпечних для жителів місцевої громади обсягів актів, незалежно від їх статусу, так само як, втім, безпеку праці жителів місцевої громади на всіх, розташованих на його території підприємствах і т.д. В результаті встановлення правової природи місцевого екологічного контролю В. Н. Кічигін приходять до закономірного висновку про існування двох видів екологічного контролю: публічного і приватного. А, оскільки об'єктивних критеріїв розмежування державного і місцевого контролю не виявляється, дослідник пропонує вважати такими обмежений обсяг повноважень інспекторів, які, на його думку, має право лише повідомляти органам державного контролю про виявлені порушення, що не відповідає дійсності ості, як було показано вище. З одного боку, додатковий, навіть такий безправний, контроль може бути корисний, з іншого боку, він створює додаткове навантаження на підприємницьку діяльність, особливо на малий бізнес, що в даний час визнається неприпустимим. Президент України та Кабінет Міністрів України роблять значні зусилля з мінімізації навантаження, створюваної контролюючими органами.

Чи не менший сумнів викликає її самостійність вирішення названих питань місцевою владою. Г. В. Барабаша правий, зазначаючи, що причинами втручання центру у справи місцевих громад зазвичай визначається необхідністю забезпечити однаково високих стандартів в управлінні галузями, отримавши загальнодержавне значення. Контроль центральної влади над місцевими громадами насамперед слугує забезпеченню її інтересів в галузі освіти, комунального господарства і в інших галузях місцевого життя. У сучасних умовах не тільки контроль, але і пряме розпорядження центральних органів поширюється на всю сферу місцевого управління. Якби не було державного інтересу у справах місцевих громад, не було б ні прямого розпорядництва, ні контролю, ні державного фінансування.

Ми не закликаємо розглядати місцеве самоврядування як нижчий рівень державної влади. На цьому рівні в місцевих громадах функціонують

територіальні органи державних органів, які вирішують питання, віднесені до відання як загальних органів, так і місцевих. В той же час, неможливо заперечувати твердження А. І. Єлістратова про те, що, наказуючи або допускаючи примусове здійснення відомих задач у порядку самоврядування, закон тим самим визнає за цими завданнями значення необхідних для гуртожитку функцій і, отже, значення завдань державного управління. Таким чином, предмети самоврядування є предметами державного управління.

Все це підтверджує висновок ряду вчених про реально здійснюваної в нашій країні теорії дуалізму місцевого самоврядування, згідно з якою у місцевому самоврядуванні поєднуються державне і суспільне початку. Органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні питань, віднесених державою до їх відання і, одночасно, складають з державою єдине ціле при вирішенні державних завдань на місцевому рівні. Багато задач місцевого самоврядування є саме такими. Про єдність природи «місцевих справ» свідчить також передбачена законодавством можливість передачі державних справ під юрисдикцію місцевого самоврядування і, навпаки, передачі місцевих справ у відання органів державної влади. Оцінюючи названі можливості Б. І. Васильєв пише: «Головний сенс новацій, запропонованих проектом місцевого кодексу, - вбудовування органів місцевого самоврядування в систему органів державної влади. Мова йде не про поглинання місцевих громад державою, а про руйнування формальних перегородок між обома системами органів, заважаючих налагодити їх взаємодію та взаємну відповідальність ».

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що суспільні відносини, що складаються між органами місцевого самоврядування (переважно структурними підрозділами місцевих адміністрацій) і непідлеглими їм громадянам та й організаціями з приводу контролю за дотриманням останніми загальнообов'язкових вимог законів та інших нормативних правових актів, включаючи акти місцевого самоврядування, мають подвійну (адміністративно-правову та конституційно-правову) природу. Відповідно, норми джерел адміністративного права, що регулюють даний вид суспільних відносин, не зазіхають на «суверенітет» галузі місцевого права і підлягають включенню до

місцево-правових матерій. При цьому здійснення даного виду контролю може регламентуватися нормативними правовими актами місцевого органу в частині, що не суперечить адміністративно-правовим актам.

З іншого боку, місцевий контроль щодо дотримання (виконання) актів, виданих органами місцевого самоврядування з метою регулювання всередині апаратних відносин, публічна природа яких не настільки очевидна, тяжіє за своєю природою до корпоративного контролю, тому держава не повинна втручатися в регулювання цього виду місцевого контролю.

Отже, ми підійшли до визначення структури змістовного наповнення інституту адміністративного нагляду. Зауважимо, що існує ще одна досить значна за обсягом група юридичних і технічних норм, що регламентують предмет адміністративного нагляду. У спеціальній літературі іноді висловлюються пропозиції про перелік цих норм до нормативних документів про адміністративний нагляд. В. М. Горшенев та І. Б. Шахов пишуть, що «контрольний орган або його посадова особа, реалізуючи свою владну компетенцію, повинні оперувати нормами, які визначають сам характер юридичної справи і одночасно оптимальний порядок досягнення юридичного результату. Цьому служать три групи норм.

Норми першої групи закріплюють систему контрольних органів, принципи та порядок їх організації і діяльності, компетенцію, основні завдання та напрямки діяльності, форми і методи проведення контролю, систему заходів відповідальності. Ця група норм створює передумови ефективного здійснення контрольної діяльності.

Норми другої групи забезпечують потреби самої контрольної діяльності і за своїм характером є процесуальними. Ці норми визначають оптимальні варіанти контрольного процесу і безпосередньо спрямовані на забезпечення ефективності досягнення юридичного результату. Вони закріплюють: організацію діяльності контрольних органів та їх посадових осіб, порядок застосування заходів відповідальності, систему організаційно-правових гарантій здійснення контрольної діяльності, порядок виконання приписів і контрольних органів, а також стабілізують порядок проведення контролю.

Третя група норм найширша за обсягом, бо суб'єкти контролю у своїй діяльності оперують всією системою правових норм. Норми цієї групи є предметом контрольної діяльності, так як контрольні органи та їх посадові особи у своїй повсякденній діяльності порівнюють поведінку підконтрольного об'єкта з приписами правових норм, домагаються відновлення порушень норми права організаційними засобами, а в разі необхідності вводять в дію правоохоронні засоби ».

Ми вважаємо, що дані норми не підлягають включенню до інституту адміністративного нагляду. Вони залишаються поза цього інституту. Це норми інших правових інститутів, часто навіть інших галузей права (трудового, цивільного, конституційного, земельного і т.д.). Ці норми дійсно утворюють предмет адміністративного нагляду, але вони не регламентують наглядову діяльність. Хоча значною мірою визначають форми і методи здійснення адміністративного нагляду, періодичність проведення заходів щодо нагляду або зумовлюють необхідність встановлення постійного і безперервного спостереження за піднаглядним об'єктом.

Вищевикладене дозволяє нам визначити структуру інституту адміністративного нагляду. Його складають норми адміністративного права:

- 1) визначають коло суб'єктів адміністративно-наглядових правовідносин;
- 2) встановлюють правове становище суб'єктів наглядових правовідносин;
- 3) закріплюють юридичні факти, службовці підставами для виникнення, зміни та припинення наглядових правовідносин;
- 4) визначають методи і форми адміністративного нагляду;
- 5) регламентують наглядові процедури;
- 6) визначають порядок оскарження дій (бездіяльності) та рішень суб'єктів адміністративного нагляду;
- 7) передбачають адміністративну відповідальність за порушення вимог норм вищеназваних груп.

У такому вигляді ми отримуємо дійсну спільність норм адміністративного права, більш-менш повно регламентують відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративного нагляду органами

виконавчої влади та їх посадовими особами.

Завершальним кроком у дослідженні інституту адміністративного нагляду, на нашу думку, повинна стати систематизація норм цього інституту.

Відомо кілька способів систематизації норм права: кодифікація, консолідація, інкорпорація та облік нормативних актів.

Облік нормативних актів не усуває проблем, що накопичилися, оскільки не відбивається на змістовній стороні питання. Інкорпорація полягає в об'єднанні повністю або частково нормативних правових актів певного рівня. Такий спосіб неприйнятний з причини того, що існуючі «піраміди» правової матерії не можуть бути зруйновані. Консолідація також не вихід із становища, оскільки не сильно відрізняється від елементарного обліку нормативних правових актів. Нам же потрібно принципіальне вирішення питання. Інститут адміністративного нагляду, на нашу думку, потребує нормативному правовому акті загального характеру, який встав би над усіма «пірамідами», забезпечив би наповнення Загальної частини інституту адміністративного нагляду, а також заповнив би своєрідним «будівельним розчином» наявні прогалини на різних рівнях (шарах) наших «пірамід». Це можливо тільки шляхом кодифікації правового інституту.

А. С. Пиголкин писав, що кодифікація законодавства - це форма докорінної переробки діючих нормативних правових актів у певній сфері відносин, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення від застарілих, не виправдали себе норм.

Теорії вдачі відомі різні форми кодифікації законодавства. Це і прийняття основ законодавства, галузевих або міжгалузевих (комплексних) кодексів, статутів, положень і правил. Вважаємо, що кодифікація інституту адміністративного нагляду можлива у формі закону або кодексу. Статут, положення або правила неприйнятні, по-перше, з причини їх відомчого характеру, неприпустимого для регламентування діяльності, здійснюваної різними органами виконавчої влади; по-друге, з тієї причини, що даний кодифікований акт неминуче буде містити норми, що обмежують права і

свободи громадян, а такі обмеження можливі, згідно з Конституцією України виключно законом і лише в тій мірі, в якій це необхідно для захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. Слід погодитися з С.А. Сергєєвим, який, розмірковуючи про контрольно-наглядову діяльність ДАІ, пише: «Законодавча регламентація контрольно-наглядових відносин за участю ДАІ необхідна ще й тому, що інститут нагляду передбачає не тільки встановлення фактів відхилень від вимог норм законів і норм підзаконних нормативно-правових актів (ще раз зазначимо, що при цьому вже здійснюється вторгнення в сферу прав і свобод громадян), але і закріплення правових засобів реагування на виявлені відхилення для їх усунення ».

Мається на увазі, що даний закон, який можна було про б назвати «Про здійснення адміністративного нагляду», повинен містити наступні розділи:

Прембула, в якій необхідно визначити мету і завдання здійснення адміністративного нагляду, а також коло суспільних відносин, які підлягають регулюванню даними законом.

I. Загальні положення.

1.1. Поняття законодавства про адміністративний нагляд.

1.2. Дефініції спеціальних юридичних термінів, які використовуються в законодавстві про адміністративний нагляд.

1.3. Принципи здійснення адміністративного нагляду.

II. Правовий статус суб'єктів адміністративного нагляду.

2.1. Суб'єкти адміністративного нагляду.

2.2. Правове становище посадових осіб органів, які здійснюють адміністративний нагляд.

2.3. Обов'язки посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд.

2.4. Права посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд.

2.5. Відповідальність посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд.

III. Об'єкти адміністративного нагляду.

3.1. Права юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян,

стосовно яких проводяться заходи з нагляду.

3.2. Обов'язки юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян, щодо яких проводяться заходи з нагляду.

3.3. Відповідальність юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян, стосовно яких проводяться заходи з нагляду.

IV. Інші учасники адміністративно-наглядових правовідносин.

4.1. Спеціаліст.

4.2. Експерт.

4.3. Перекладач.

V. Адміністративно-наглядове провадження.

5.1. Підстави та періодичність проведення заходів щодо нагляду.

5.2. Порухення адміністративно-наглядової справи.

5.3. Порядок проведення заходу з нагляду.

5.4. Докази в адміністративно-наглядовому провадженні.

5.5. Застосування заходів адміністративного примусу.

5.6. Слухання.

5.7. Види рішень в адміністративно-наглядовому провадженні і вимоги до них.

5.8. Порядок перегляду рішень з адміністративно-наглядовому провадженні.

VI. Забезпечення законності діяльності суб'єктів адміністративного нагляду.

6.1. Способи забезпечення законності діяльності суб'єктів адміністративного нагляду.

6.2. Відомчий контроль.

6.3. Прокурорський нагляд.

6.4. Громадський контроль, контроль об'єднань юридичних осіб і індивідуальних підприємців.

VII. Заключні положення.

7.1. Порядок набуття чинності цього Закону.

7.2. Визнання такими, що втратили силу окремі нормативно-правові акти.

Висновки до розділу.

1. В даний час в національному адміністративному праві сформувався масив законів та інших нормативних правових актів державних органів України, що забезпечують більш-менш повне правове регулювання однорідних суспільних відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративного нагляду, що дозволяє охарактеризувати його як самостійний адміністративно-правовий інститут.

2. Аналіз нормативних джерел даного інституту свідчить про їх роз'єднаність, проблемність, неузгодженість та різнорівневність, наявності безлічі корупційних чинників. В даний час інститут адміністративного нагляду переживає період активного, але в деякій мірі стихійного розвитку. Автор обґрунтовує необхідність його розвитку за такими основними напрямками:

- формування єдиної законодавчої основи, що утворює цей правовий інститут;
- структурування та внутрішньої організації даної правової спільності;
- виявлення та усунення наявних юридичних дефектів;
- уніфікації адміністративних процедур і взаємозв'язку правового регулювання окремих видів адміністративного нагляду;
- розвиток процесуально-правового регулювання адміністративного нагляду,
- підвищення рівня (юридичної сили) нормативних джерел інституту адміністративного нагляду.

3. З точки зору системного підходу інститут адміністративного нагляду являє собою систему норм адміністративного права, що має складну внутрішню організацію декількох відносно самостійних гілок вертикальних структур, об'єднаних горизонтальними системними зв'язками.

4. Основними правовими прогалинами інституту адміністративного нагляду є:

- неврегульованість адміністративно-правових статусів учасників адміністративно-правових проваджень;

- недостатність адміністративно-процесуальних норм, заповнення їх за рахунок відомчих нормативних правових актів, у тому числі адміністративних регламентів здійснення державних функцій;

- відсутність цілого ряду необхідних для будь-якої адміністративної діяльності органів виконавчої влади правової держави адміністративних процедур публічних слухань, перегляду актів адміністративного нагляду.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

2.1. Організаційні засади діяльності суб'єктів адміністративного нагляду

Необхідність забезпечення дотримання всіма суб'єктами права загальнообов'язкових вимог, що встановлюються законодавством та іншими нормативними правовими актами, у всі часи, незалежно від існуючої політичної системи і державного устрою, обумовлює утворення спеціальних державних органів і наділення їх відповідними владними повноваженнями. Е. Берендтс писав, що ще в Римі функцію нагляду за дотриманням правил торгівлі, виробництва здійснювали цехові купецькі гільдії, гільдії корабельників і борошномелів, організації ремісників, що згодом стали корпораціями і входили в систему міського управління. Такі органи існували в царській Росії. Наприклад, гірничий нагляд здійснювали гірські управління (департаменти), посадові липа яких мали статус гірських інженерів, значний обсяг наглядових повноважень було покладено на Міністерство внутрішніх справ і на губернські та місцеві установи. Нагляд за «шлюбом товарів», нагляд за фабриками по закону про фабричної інспекції, нагляд за виконанням закону про малолітніх, які працюють на фабриках, заводах, мануфактурах, б чи в кінці 19 ст. передані у відання Міністерства фінансів. Лікарські управи, створені в кожному губернському та обласному місті, що складаються з інспектора, двох членів (оператора і акушера), а іноді включали і ветеринарного лікаря, здійснювали санітарно-епідеміологічний нагляд і нагляд за медичними установами.

Однак досвід не було використано в радянській Росії. Сформована система органів державного управління була зламана і почалося формування нового державного апарату, з новими завданнями, компетенцією, структурою, з новими взаємовідносинами між його різними підрозділами. В той же час, вже в перші місяці існування нової держави гостро постало питання про створення

системи органів державного контролю і нагляду.

Спочатку була висунута ідея створення єдиного органу невідомчого контролю та запропоновано використовувати досвід працівників відомства контролю, яке було підпорядковане Колегії державного контролю, обраної Всеросійським Центральним виконавчим комітетом (ВЦК). Проте вже в січні 1918 р декретом Ради народних комісарів (РНК) був виданий декрет «Про центральної контрольної колегії та місцевих обліково-контрольних колегіях та комісіях», відповідно до якого діяли органи державного контролю були скасовані і замість них створені нові центральні та місцеві органи: Центральна контрольна колегія, утворена ЦВК; обліково-контрольні колегії, утворені відповідними місцевими Радами; контрольні комісії, що формуються на підприємствах на виборних засадах. Здійснення адміністративного нагляду в сфері охорони громадського порядку було покладено на органи радянської міліції. М.І. Еропкин, посилаючись на Інструкцію про організацію Радянської Робітничо-селянської міліції, писав, що вже в перших постановах про міліцію на її органи покладался нагляд за виконанням усіма громадянами декретів, законів і розпоряджень Центральної Робітничо-селянської влади.

Навесні 1918 р був утворений Народний комісаріат державного контролю - контрольний орган, що забезпечував не тільки законність, але і доцільність діяльності радянських організацій в області народного господарства, а також здійснювати контроль за витрачанням коштів і виконанням управлінських актів.

У ст. 47 Конституції РРФСР 1918 р, було закріплено положення Народного комісаріату державного контролю у системі центральних органів управління, як рівного серед сімнадцяти інших народних комісаріатів. Всі наркомати були підзвітні Раді народних комісарів і Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет. При підготовці проекту Конституції РРФСР висловлювалася пропозиція про підпорядкування Народного комісаріату державного контролю безпосередньо законодавчої влади, а місцевих контрольних органів - виключно вищестоящим, незалежно від органів управління на місцях. Однак такий централізм був визнаний не демократичним,

та не відповідним ленінським принципом демократичного централізму.

Навесні наступного, 1919 був виданий декрет «Про державний контроль», відповідно до якого на контрольні органи було покладено задачі узагальнення досвіду роботи державного апарату і вироблення заходів щодо її вдосконалення. Надалі, відповідно до ідей пролетарської держави, активізувалося залучення трудящих у контрольну діяльність. На початку 1920 р Народний комісаріат державного контролю був перетворений в Робітничо-крестьянську інспекцію (РКП). Однак Рабкрін був органом державного невідомчого контролю, оцінювати законність і доцільність діяльності, насамперед, державних органів.

Одночасно йшло створення галузевих державних інспекцій: інспекції праці при Наркоматі праці (1918) здійснював і нагляд за дотриманням законодавства про працю та про охорону праці; органи санітарного нагляду (1922) забезпечували дотримання санітарно-гігієнічних правил; органи державного гірничого нагляду, державна торгова інспекція, державна автомобільна інспекція, органи пожежного нагляду та ін. Співробітники даних інспекцій отримали статус державних інспекторів, їм були надані спеціальні права, в тому числі, безперешкодно відвідувати об'єкти, що перевіряються, давати обов'язкові для виконання вказівки, застосовувати заходи державного примусу.

Організація діяльності державних інспекцій була покладена на Робоче-Крестьянскую інспекцію, яка була наділена правом у разі встановлення факту проведення перевірок паралельно з іншими інспекціями призупиняти в триденний термін розпочату перевірку.

У післявоєнні роки, з переходом від системи наркоматів до системи міністерств, здійснення державного контролю та нагляду стало прерогативою державних органів у виконавчій владі галузевої та міжгалузевої компетенції: державних комітетів, міністерств, інспекцій, Державного Банку СРСР.

Державні комітети - особлива форма центральних органів міжгалузевого управління, поява якої вчені пояснювали складністю керівництва у зв'язку з подальшим розвитком економіки, зростанням масштабів суспільного

виробництва, розширенням і ускладненням міжгалузевих зв'язків і відносин. Державні комітети як органи міжвідомчого (підвідомчого) управління, крім координаційних функцій, здійснювали:

проведення державної експертизи проектів і кошторисів на капітальне будівництво (Державний комітет Ради Міністрів СРСР по справах будівництва);

інспектування та контроль за роботою міністерств і відомств в галузі праці та зарплати, здійснення міжгалузевого та міжрайонного регулювання умов оплати праці (Державний комітет Ради Міністрів СРСР з питань праці та заробітної плати);

контроль за правильним і раціональним використанням лісових ресурсів (Державний комітет лісового господарства Ради Міністрів СРСР).

Положеннями про державні комітетах передбачалися права, необхідні для реалізації контрольно-наглядових повноважень: проводити перевірки в міністерствах і відомствах, на підприємствах і організаціях; витребувати і отримувати необхідні матеріали і документи; давати висновки і проводити експертизи проектів; застосовувати заходи адміністративного впливу, наприклад, припиняти будівництво об'єктів.

Для нашого дослідження важливо те, що серед контрольних повноважень виділяються повноваження щодо здійснення адміністративного нагляду - в частині забезпечення суворого виконання вимог нормативно-правових актів підприємствами та організаціями, що безпосередньо не підвладні ми державним комітетам. У той же час, слід визнати, що підпорядкованість певною мірою мала місце, оскільки підприємства і організації були все ж державними, тому держкомітети діяли в системі державних суб'єктів.

Цікаво, що в системах державних комітетів створювалися спеціалізовані структурні підрозділи, іменувалися інспекціями. Так, в Держстандарті СРСР було створено Управління з нагляду за впровадженням і дотриманням стандартів і засобів вимірювальної техніки, державному комітеті у справах будівництва - державна будівельна інспекція, у Державному комітеті лісового господарства - Державна лісова інспекція і т.д. У Державному комітеті з питань

праці і зарплати були створені галузеві інспекції: у машинобудуванні, у важкій промисловості та ін.

Державні інспекції в структурі державних комітетів проводили перевірки дотримання діяли норм і правил виробництва будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів, охорону і захист лісів і т.д.

Наступний крок по шляху розвитку державного контролю був зроблений в напрямку псевдodemократизації державного управління. Були створені органи народного контролю: Комітет народного контролю СРСР, комітети народного контролю союзних республік, комітети народного контролю автономних республік, країв, областей, автономних областей, округів, міські та районні комітети народного контролю, а також групи і пости народного контролю при сільських та селищних Радах депутатів трудящих, на підприємствах, в колгоспах, установах, організаціях та військових частинах.

М. С. Студенікіна справедливо вказує на те, що комітет народного контролю і його органи характеризує тісне поєднання державних і громадських засад у їх організації та діяльності, що проявляється у порядку формування комітетів і груп; в їх підзвітності та підконтрольності не тільки державною, але і партійним органам, колективам трудящих промислових підприємств, установ, організацій; в демократичному складі; в наявності штатного апарату, що діє в контактах з громадськими організаціями; в залученні в контрольну діяльність широких мас трудящих. У діяльності органів народного контролю було задіяно величезну кількість радянських громадян. Наприклад, у Москві функціонувало понад 40 тис. груп і постів народного контролю, в яких працювало понад 240 тис. Народних контролерів. В Краснодарському краї в 1972 році чисельність штатного апарату народного контролю становила 70 осіб, а в його комітетах і група працює 82 тис. активістів.

Щодо правової природи органів народного контролю серед вчених склалося дві думки. Деякі вчені обґрунтовували позицію про те, що органи народного контролю неправомірно відносити до органам державного управління, інші пропонували виділити самостійну категорію контрольних

органів, треті стверджували, що органи народного контролю, як по характеру завдань, так і по змісту діяльності володіють всіма ознаками функціональних органів державного управління.

Ми підтримуємо позицію М. С. Студенікіної. Дійсно, органи народного контролю, всупереч своїй назві, здійснювали систематичний контроль за ходом виконання державних планів і задумів; вели активну боротьбу за виявлення і використання резервів народного господарства, підвищення ефективності суспільного виробництва, економне витрачання трудових, матеріальних ресурсів і грошових коштів, впровадження у виробництво всього нового, прогресивного; повинні були рішуче виступати проти порушень державної дисципліни, проявів місництва, відомчого підходу до справи, безгосподарності, будь-яких спроб обману держави, посягань на соціалістичну власність; а головне - мали право припиняти прояви бюрократизму і тяганини; безперешкодно отримувати інформації про об'єкти, що перевіряється (запитувати у керівників та посадових осіб міністерств, відомств, підприємств, колгоспів, організацій необхідні документи і матеріали; проводити ревізії фінансово-господарської діяльності; заслуховувати доповіді та пояснення керівником державних органів, підприємств та організацій).

Крім того, правами колегіальних органів комітети народного контролю були уповноважені давати обов'язкові вказівки про усунення виявлених недоліків і порушень; робити посадовим особам попередження, передавати матеріали про їх проступки на обговорення трудових колективів, громадських організацій; призупиняти явно незаконні розпорядження і дії посадових осіб; накладати на винних стягнення (постановка на вид, догана, сувора догана); виробляти грошові нарахування на тих посадових осіб, які своїми діями завдали матеріальної шкоди державі, кооперативно-колгоспним та громадським підприємствам і організаціям; відстороняти від займаних посад посадових осіб за зрив виконання рішень партії та уряду, грубе порушення державної дисципліни та інші серйозні упущення в роботі (що було підставою для подальшого звільнення). Всі ці владні повноваження могли належати тільки державному органу.

В. І. Туровцев писав, що за два роки Комітет народного контролю в ході виконання доручень і завдань комуністичної партії та уряду проводив перевірки виконання завдань з будівництва підприємств, обладнанню будуються і реконструюються підприємств, ціноутворення і дотримання роздрібних цін, державної дисципліни в Міському будівництві і житловому господарстві, вимог стандартів і технічних умов при виробництві продукції і т.д.

Основний обсяг контрольно-наглядової діяльності здійснювався державними інспекціями, визнаних усіма авторами органами надвоє відомчого контролю, владні повноваження яких поширювалися на ті чи інші об'єкти незалежно від їх відомчої підпорядкованості та. В той же час, в структурі міністерств і державних комітетів також створювалися державні інспекції, колишні, як точно підмітила М. С. Студеникина, по суті не інспекціями, а виробничими головками, що мали в своєму підпорядкуванні організації, які безпосередньо відповідають за виконання галузевих планів.

У той же час, існували структурні підрозділи державних органів, хоча й не називалися державними інспекціями, але виконували типові для інспекцій контрольно-наглядові функції, наприклад, Головне управління з охорони н відтворення рибних запасів і регулюванню рибальства Міністерства рибного господарства СРСР; Управління державного нагляду за впровадженням і дотриманням стандартів і станом вимірювальної техніки Державного комітету стандартів Ради Міністрів СРСР).

Система державних інспекцій завжди мала тенденцію до перманентного розширення. Кількість їх зростало до прийняття управлінських рішень щодо скорочення їх чисельності, але потім зростання поновлювався. У 1965 році в СРСР діяли 22 державні інспекції, до 1972 року їх стало понад 30. У союзних республіках, насправді, діяло значно більше контрольно-наглядових органів. Так, в Молдавській РСР в 1962 р налічувалося понад 30 самостійних та організаційно відокремлених інспекцій та контролюючих органів. Крім того, існувало 27 загальносоюзних контролюючих організацій. Всі ці контролюючі організації були не пов'язані і чи слабо пов'язані один з одним, перевіряли

роботу підконтрольних об'єктів часто по одних і тих же питань, представляючи кожне в своє відомство довідки або акти, що фіксують часто одні й ті ж дані. Всю цю систему контролю та нагляду вінчав (але не очолював) союзно-республіканський орган - Комісія державного контролю Ради Міністрів СРСР.

Можна констатувати, що радянська система контрольно-наглядових органів страждала тими ж хворобами, що й сучасна.

Необхідно ще раз звернути увагу на існуючу вже в ті роки спеціалізацію контролю і виділення з нього адміністративного нагляду як самостійного виду контрольної діяльності. Так, М. І. Еропкин , характеризуючи контроль державних інспекцій, писав: «Діяльність їх (інспекцій - С. 3.) нерідко переплітається з діяльністю інших органів, що обумовлюється спільністю виконуваних ними завдань (наприклад, контроль інспекція за якістю товарів і торгівлі і адміністративний нагляд міліції за дотриманням правил торгівлі) ». Тут учений чітко розділяє контроль, здійснюваний торгінспекцією щодо підвідомчих їй підприємств (державних!) Торгівлі, і адміністративний нагляд, здійснюваний міліцією відносно тих же підприємств, проте поза відносин підвідомчості.

Після розпаду СРСР відповідність форми органу виконавчої влади його функцій було на деякий час порушено. І це було об'єктивно необхідно. Адже основним, провідним організаційно-технічним принципом побудови радянського апарата управління був територіально виробничий принцип. Суть якого полягала в нерозривності двох начал - територіального та виробничого. Відмова держави від безпосередньої участі у виробництві, приватизація державних підприємств та об'єднань виключили виробниче початок. Збереглися територіальний, функціональний та галузевий принципи, що називалися багатьма видними радянськими адміністративістами. Одним з перших указів Президента України була визначена структура центральних органів виконавчої влади, відповідно до якої були утворені 22 міністерства, 28 державних комітетів, служби, агентства, інспекції. При цьому архівна служба і служба зайнятості є, швидше, агентствами. Функції по контролю і нагляду здійснювалися всіма видами органів виконавчої влади. Створена структура

органів виконавчої влади відрізнялася відсутністю ієрархічності.

Надалі тенденція до спеціалізації органів виконавчої влади відновилася, кількісна частка служб як спеціалізованих наглядових органів поступово зростала. За даними Федерації роботодавців України на даний час в Україні нараховується близько 70 органів, які здійснюють контрольно-наглядові функції. Зокрема:

- 1.Адміністрація Державної прикордонної служби України
- 2.Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України
- 3.Антимонопольний комітет України
- 4.Ветеринарна міліція з проведення карантинних ветеринарних заходів
- 5.Генеральна прокуратура
- 6.Державна авіаційна служба України
- 7.Державна автомобільна інспекція
- 8.Державна адміністрація залізничного транспорту України
- 9.Державна архівна служба
- 10.Державна архітектурно-будівельна інспекція України
- 11.Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України
- 12.Державна екологічна інспекція України
- 13.Державна інспекція з експлуатації електричних станцій і мереж
- 14.Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії
- 15.Державна інспекція навчальних закладів
- 16.Державна інспекція сільського господарства України
- 17.Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті
- 18.Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті
- 19.Державна інспекція України з контролю за цінами
- 20.Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів
- 21.Державна інспекція України з питань праці
- 22.Державна інспекція ядерного регулювання України

- 23.Державна казначейська служба України
- 24.Державна пробірна служба України
- 25.Державна санітарно-епідеміологічна служба України
- 26.Державна служба геології та надр України
- 27.Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
- 28.Державна служба зайнятості України
- 29.Державна служба інтелектуальної власності України
- 30.Державна служба статистики України
- 31.Державна служба України з лікарських засобів
- 32.Державна служба України з надзвичайних ситуацій
- 33.Державна служба України з питань захисту персональних даних
- 34.Державна фінансова інспекція України
- 35.Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
- 36.Державне агентство земельних ресурсів України
- 37.Державне агентство лісових ресурсів України
- 38.Державне агентство резерву України
- 39.Державне агентство рибного господарства України
- 40.Державне агентство України з питань кіно
- 41.Державне агентство України з туризму та курортів
- 42.Державне агентство України з управління зоною відчуження
- 43.Державне космічне агентство України
- 44.Державна служба фінансового моніторингу України
- 45.Інспекція державного портового нагляду морського рибного порту України
- 46.Інспекція державного портового нагляду морського торговельного порту України
- 47.Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків
- 48.Міністерство аграрної політики та продовольства України
- 49.Міністерство внутрішніх справ України
- 50.Міністерство доходів і зборів України

51. Міністерство екології та природних ресурсів України
52. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
53. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
54. Міністерство освіти і науки України
55. Міністерство охорони здоров'я України
56. Міністерство юстиції України
57. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
58. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики
59. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
60. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг
61. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
62. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення
63. Національний банк України
64. Пенсійний фонд України
65. Рахункова палата України
66. Служба безпеки України
67. Фонд державного майна України
68. Фонд соціального захисту інвалідів
69. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України
70. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

Аналіз функцій, здійснюваних органами виконавчої влади відповідно до положень про них, свідчить, що до органів, що здійснюють адміністративно-наглядову діяльність, належить віднести майже всі служби за деякими винятками.

Д. Н. Бахрах писав в 1980-і рр., Що, коли ми визначаємо орган (структурале й підрозділ) як галузевий або функціональний, маємо на увазі не його

структуру, а його роль як елемента складнішої структури, характер його зв'язків з іншими елементами більш складної системи. Аналіз сучасної системи органів адміністративного нагляду свідчить про саме визначення місця цих органів у системі органів виконавчої влади. Видається, що, як правило, наглядові органи розглядаються як структурні одиниці більш загальних функціональних структур. Тому для того щоб виявити всі елементи системи адміністративного нагляду, необхідно звернутися до структури органів виконавчої влади. Справа в тому, що державні служби виявляються «прив'язаними» до міністерств, часто «під одним дахом» об'єднуються кілька самостійних державних інспекцій. Це легко простежується, зокрема, при аналізі структури центральних апаратів органів виконавчої влади..

Цікаво про, що об'єднання в одному органі кількох самостійних наглядів не спрямоване на вирішення завдання координації їх діяльності, оскільки відбувається шляхом створення в такому єдиному органі декількох (за напрямками) структурних підрозділів(підсистем), які функціонують незалежно один від одного. Наприклад, органи пожежного нагляду та Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті, перебуваючи в структурі ДСНС України, не мають нічого спільного, крім загального керівництва в центральному апараті та в апаратах Міністерства. А якщо інспекції, що входять до складу одного органу виконавчої влади, і отримують організаційні зв'язки, то не для здійснення державного контролю та нагляду, а для вирішення інших завдань. Так, усі структурні підрозділи міліції громадської безпеки пов'язані єдиною дислокацією постів і нарядів, яка передбачає спільне рішення окремих завдань за оперативними планами, проте кожен структурний підрозділ вирішує свої завдання самостійно. Вузька спеціалізація інспекцій зберігається у всіх випадках.

Наприклад, центральний апарат Державної інспекції сільського господарства України включає управління:

ветеринарного нагляду;

земельного контролю;

організаційно-інспекторське управління, в структуру якого входять

відділи по нагляду за безпечністю та якістю рибної продукції та нагляду за безпекою продукції тваринного походження та лабораторного контролю.

Вищезазначене, на нашу думку, досить переконливо підтверджує той факт, що в системі державних органів виконавчої влади в даний час існує 70 служб, зовсім не означає, що таке і число органів адміністративного нагляду - їх у багато разів більше. За даними Генеральної прокуратури, отриманими в результаті аналізу звернень до прокурорів суб'єктів адміністративного нагляду, які мають намір проводити позапланові перевірки юридичних осіб та індивідуальних підприємців, на кожного суб'єкта підприємницької діяльності в середньому припадає близько 40 перевіряючих суб'єктів (органів та установ адміністративного нагляду).

Результати моніторингу, проведеного Мінекономрозвитку і торгівлі України в 2013 р свідчать, що всього в Україні проводиться більше 20 тисяч перевірочних заходів.

Проведене опитування громадян показало, що 61% відзначили, що за рік у них на роботі проведено від 1 до 3 перевірок.

Таким чином, можна констатувати, що ідея спеціалізації органів виконавчої влади, в співвідношенні з якою дозвільного, адміністративно-наглядові та адміністративно-юрисдикційні функції, як правило, здійснюють відносно самостійні служби та державні інспекції, виправдовує себе. Слід зауважити, що в основі цієї ідеї лежать теоретичні положення, сформульовані поруч учених-адміністративістів, які вказували на низьку результативність об'єднання різнорідних функцій «під одним дахом» за галузевою ознакою. Ситуація, коли один орган одночасно визначає державну політику в певній сфері діяльності, розробляє та затверджує правила її здійснення, забезпечує дотримання цих правил, притягає до відповідальності їх порушників, а також управляє державним майном і надає державні послуги, призводить до створення замкнутих сфер управління, які втрачають зв'язок із зовнішнім середовищем, до зарегулювання окремих видів діяльності, створює живильне середовище для росту корупції.

На жаль, відомчі зв'язки між державними органами виконавчої влади, які

здійснюють різноманітні функції, багато в чому ще зберігаються. Значне число служб і агентств перебувають у підпорядкуванні відповідних міністерств.

Вироблений елементарний арифметичний аналіз системи органів виконавчої влади не дозволяє визначити точне число органів виконавчої влади, у компетенції яких передбачені адміністративно-наглядові повноваження. Справа в тому, що стала традиційною в СРСР форма контрольно-наглядових органів - державна інспекція, не втратила своєї затребуваності та актуальності. Державні інспекції присутні в структуру органів виконавчої влади і, при цьому, є поширеним видом органів виконавчої влади. Назвемо деякі:

Державна автомобільна інспекція МВС України;

Державна інспекція з експлуатації електричних станцій і мереж

Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії

Державна інспекція навчальних закладів

Державна інспекція сільського господарства України

Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті

Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті

Державна інспекція України з контролю за цінами

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів

Державна інспекція України з питань праці

Державна інспекція ядерного регулювання України та ін.

Інспекціями іменуються територіальні органи деяких служб, наприклад, податкові інспекції - територіальні органи Міністерства фінансів України; державні інспекції праці - територіальні органи; інспекції страхового нагляду - територіальні органи Міністерства праці; державних інспекції пробірної нагляду - територіальні органи Пробірної палати та ін.

Цікаво, що об'єднання в одному органі кількох самостійних наглядів не спрямоване на вирішення завдання координації їх діяльності, оскільки відбувається шляхом створення в такому єдиному органі декількох (за напрямками) структурних підрозділів (підсистем), що функціонують незалежно

один від одного. Наприклад, органи пожежного нагляду та Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті, перебуваючи в структурі ДСНС України, не мають нічого спільного, крім загального керівництва в центральному апараті. А якщо інспекції, що входять до складу одного органу виконавчої влади, і отримують організаційні зв'язки, то не для здійснення державного контролю та нагляду, а для вирішення інших завдань. Так, усі структурні підрозділи міліції громадської безпеки пов'язані єдиною дислокацією постів і нарядів, яка передбачає спільне рішення окремих завдань за оперативними планами, проте кожен структурний підрозділ вирішує свої завдання самостійно. Вузька спеціалізація інспекцій зберігається у всіх випадках.

Не можна обійти увагою ще один аспект проблеми організації системи адміністративного нагляду - регіональний. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено визначають систему і структуру органів виконавчої влади і створено органи виконавчої влади, у тому числі, які здійснюють адміністративний нагляд.

У всій масі органів виконавчої влади суб'єктів України, насамперед, виділяються органи, що утворюють єдину систему державних органів. Це, щодо до предмету дослідження, - державні інспекції.

Нарешті, слід назвати наглядові органи виконавчої влади, що входять у відповідні системи місцевих органів виконавчої влади. Їх форми можуть бути найрізноманітнішими: міністерства, управління, департаменти, служби, інспекції.

Не можна обійти увагою ще один аспект даної проблеми, пов'язаний з участю у здійсненні контрольно-наглядової діяльності виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування. Треба сказати, що законодавець фактично легалізував місцевий (адміністративний) нагляд, прийнявши Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Важливо, відрізнити контрольно-наглядову діяльність органів місцевого самоврядування, названу на зазначеному законі місцевим контролем, від діяльності контрольних органів місцевого самоврядування.

Місцевий контроль являє собою діяльність органів місцевого самоврядування, уповноважених на організацію та проведення на території місцевої громади перевірок дотримання при здійсненні діяльності юридичними особами, індивідуальними підприємцями вимог, встановлених загальними та місцевими правовими актами. Головною юридичною ознакою, що виділяє місцевий контроль як самостійного виду публічного контролю, отже, є ознака суб'єкта контролю. Ним є орган місцевого самоврядування. Систему органів місцевого самоврядування становлять представницький орган місцевої громади, голова місцевої ради, місцева адміністрація (виконавчо-розпорядчий орган освіти), виконавчий комітет відповідної ради, органи та виборні посадові особи місцевого самоврядування, передбачені статутом і володіють власними повноваженнями по вирішенню питань місцевого значення.

Статус контрольного органу місцевих органів визначено Законами України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації». Йому може бути додана організаційно-правова форма інспекції, ревізійної комісії чи іншого органу. Склад цього органу може бути сформований на місцевих зборах громади або рішенням представницького органу. Його цілі - здійснення контролю за виконанням місцевого бюджету, дотриманням встановленого порядку підготовки та розгляду проекту місцевого бюджету, звіту про його виконання, а також контролю за дотриманням встановленого порядку управління та розпорядження майном, що перебуває у власності місцевої громади - те саме цілям утворення наглядового органу, але обмежені місцевим бюджетом.

Виходячи зі змісту Закону України «Про місцеве самоврядування» об'єктом інтересів контрольного органу є діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура місцевої адміністрації та інші органи місцевого самоврядування визначаються кожним утворенням самостійно відповідно до його статуту. На практиці зустрічаються, наприклад:

відділи (кадастру та нагляду; послуг населенню та захисти прав споживачів; інспекції будівельного контролю);

управління (споживчого ринку; екологічних програм, моніторингу та контролю);

департаменти (житлово-комунального господарства) тощо.

Перелічені та аналогічні їм органи наділяються місцевими правовими актами повноваженнями з проведення перевірок відповідності діяльності юридичних осіб і індивідуальних підприємців вимогам, що встановлюються актами органів місцевого самоврядування, а також вимогам законів України. Так, Департамент містобудування та архітектури м Києва забезпечує контроль за реалізацією генерального плану міста, здійсненням його комплексної забудови, за якістю забудови та благоустрою житлових районів, виробничих і рекреаційних зон. У його обов'язки входить: здійснення постійного нагляду за реалізацією містобудівної документації; державний контроль за охороною, реставрацією і використанням пам'яток історії та культури; державний архітектурно-будівельний нагляд за якістю будівництва до реконструкції об'єктів житлово-цивільного та комунального будівництва, виробничого та невиробничого призначення та ін.

З метою реалізації покладених обов'язків названому підрозділу міської адміністрації надані відповідні права: проводити контроль за ходом робіт на будь-яких об'єктах будівництва, підприємствах та організаціях, що випускають будівельні матеріали, вироби і конструкції, незалежно від відомчої підпорядкованості цих підприємств і організацій та форм власності; забороняти подальше виробництво будівельно-монтажних, ремонтно-будівельних та інших видів робіт, виконуваних з порушеннями і відхиленнями від затвердженої проектної документації, нормативних вимог, що становлять загрозу життю та здоров'ю людей, знищення історичних і культурних цінностей, міських і приміських ландшафтів, а також завдають шкоди власності, правам і інтересам громадян, держави та юридичних осіб; припиняти виробництво та інженерно-геологічних робіт та розкопок, виконуваних з порушенням чинних інструкцій і нормативів або без дозволу, виданого в установленому порядку; вимагати і одержувати необхідні дані від органів статистики, організацій, установ, підприємств, розташованих на території міста, незалежно від їх відомчої

підпорядкованості та форм власності, а також планові звітні дані з питань, що належать до компетенції Головного управління тощо.

Так, відповідно структури Київської міської державної адміністрації входять:

- Управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності Київського міського голови (патронатна служба)
- Управління організаційного забезпечення діяльності першого заступника голови Київської міської державної адміністрації
- Управління організаційного забезпечення діяльності заступників голови Київської міської державної адміністрації
- Управління організаційного забезпечення діяльності керівництва апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)
- Контрольно-аналітичне управління
- Управління бухгалтерського обліку та звітності
- Управління документального забезпечення
- Управління з питань запобігання та протидії корупції
- Управління з питань звернень громадян
- Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації
- Управління інформаційно-комунікаційних систем та захисту інформації
- Управління матеріального та господарського забезпечення
- Управління міжнародних зв'язків (International Relations Department)
- Управління організаційної роботи та регіональних зв'язків
- Управління по роботі з персоналом
- Юридичне управління
- Відділ забезпечення роботи адміністративної комісії
- Відділ з питань мобілізаційної роботи
- Відділ редагування документів та випуску розпоряджень
- Регіональний відділ адміністрування Державного реєстру виборців
- Сектор режимно-секретної роботи

- Департамент будівництва та житлового забезпечення
- Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту
- Департамент економіки та інвестицій
- Департамент житлово-комунальної інфраструктури
- Управління організаційного забезпечення
- Управління бюджетного планування, інвестиційної діяльності та реалізації проектів
- Управління розвитку житлово-комунального господарства
- Управління ритуальних послуг
- Управління з питань енергозбереження, паливно-енергетичного комплексу та у сфері питної води
- Управління житлово-комунальної політики
- Департамент з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва
- Департамент земельних ресурсів
- Департамент комунальної власності м. Києва
- Департамент культури
- Департамент містобудування та архітектури
- Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища
- Управління контролю за благоустроєм
- Управління екології та природних ресурсів
- Управління з питань надзвичайних ситуацій
- Департамент освіти і науки, молоді та спорту
- Департамент охорони здоров'я
- Департамент промисловості та розвитку підприємництва
- Управління промисловості та інноваційної політики
- Управління регуляторної політики та підприємництва
- Управління торгівлі та побуту
- Департамент соціальної політики
- Департамент суспільних комунікацій

Управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю

Управління преси та інформації

- Департамент транспортної інфраструктури

- Департамент фінансів

- Департамент (Центр) надання адміністративних послуг

- Управління (інспекція) самоврядного контролю

- Державний архів м. Києва

- Служба у справах дітей та сім'ї

- Інспекція державного технічного нагляду

- Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій

- Київський міський центр сім'ї «Родинний дім»

- Київський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді

- Київський молодіжний центр

Дорадчі органи

- Координаційна рада Київської міської державної адміністрації, релігійних та громадських організацій столиці з питань соціальної роботи

- Київська міська координаційна рада з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДУ.

Із наведеної структури видно, що досить значна частина органів мають контрольно-наглядові повноваження. Їх посадові особи уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення та виносити по них рішення.

Питання про природу юридичної діяльності виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування дискусійне. З одного боку, їх діяльність здійснюється в рамках місцевого самоврядування, незалежного від державної влади. З іншого боку, правові відносини, що складаються між органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами і організаціями з приводу забезпечення дотримання останніми загальнообов'язкових норм (встановлюваних законами та актами органів місцевого самоврядування), не відрізняються від правовідносин за участю

органів державної влади та їх посадових осіб. Дана проблема розроблялася нами в ході роботи по темі дисертації.

Таким чином, в даний час в Україні діють різноманітні органи, в компетенції яких передбачені повноваження щодо здійснення адміністративного нагляду. Їх функціональна спорідненість є передумовою для розгляду всій їх сукупності з позицій системності. Систематизація органів адміністративного нагляду представляє значну практичну цінність, оскільки дозволяє виявити закономірності, що визначають їх взаємодію, допомагає провести чіткі межі їх предметної та територіальної компетенції - вельми важке завдання, враховуючи невизначеність, що склалася з даного питання в конституційному праві.

Відповідно до законодавства, виділяються сфери, віднесені до виключного відання державних органів (ядерна енергетика, метрологія та забезпечення єдності вимірювань та ін.). Здійснення адміністративного нагляду в цих областях регіональними органами виконавчої влади слід кваліфікувати як перевищення влади.

Проблема розмежування предметів відання між державними службами та місцевими органами виконавчої влади існує в сфері спільного ведення господарювання.

Правові основи розмежування предметів нагляду, засновані на конституційних положеннях, містяться у Законі України «Про місцеве самоврядування». Ці основи вже не одноразово піддавалися детальному науковому аналізу, що дозволяє нам зупинитися лише на тих моментах, які мають безпосереднє відношення до діяльності державних служб і відповідних їм місцевих органів виконавчої влади.

По-перше, законодавство України визначаючи предмети відання суспільних відносин й у загальних рамках: бюджет, податки і збори; ядерна енергетика (п. «і» ст. 71); оборонне виробництво (п. «до» ст. 71). Більш конкретно позначені лише метрологічна служба та інші питання обидві печення єдності вимірювань (п. «Р» ст. 71), що повинно виключати створення регіональних органів, дублюючи їх функції.

До спільного ведення держави та місцевих органів відносить охорону здоров'я, природокористування, в тому числі землекористування, водокористування та надрокористування, охорону пам'яток історії та культури та ін. Значить, у цих сферах можливе здійснення державного контролю і нагляду та адміністративної юрисдикції як державним службами, так і відповідними їм місцевими органами.

По-друге, розмежування повноважень державних і місцевих органів виконавчої влади у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» здійснюється переважно виходячи з того, хто фінансує ту чи іншу діяльність. Так органи державної влади здійснюють самостійно за рахунок коштів регіонального бюджету, зокрема: державний будівельний нагляд, державний екологічний контроль (за винятком об'єктів господарської та іншої діяльності, що підлягають державному екологічному контролю), державний нагляд за технічним станом самохідних машин та інших видів техніки та ін.

Вирішення питання про фінансування діяльності місцевих органів дуже важливо, однак питання це має вирішуватися у випадках делегування функцій місцевим органам або коли немає визначеності з тим, до чієї компетенції ці функції належать. З цього приводу зауважимо, що - відповідно до названого Закону у сфері спільного ведення центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворюють єдину систему виконавчої влади. Тобто, законодавство України передбачає можливість договірного розмежування сфери спільного ведення, виділення в ній галузі ведення регіонів, в якій можуть бути утворені органи, що не входять в єдину систему виконавчої влади, закон «не помітив» даної деталі.

А головне - розмежування предметів ведення шляхом встановлення джерел фінансування діяльності органів не перешкоджає місцевій владі у створенні паралельних структур, що фінансуються з місцевих бюджетів. У цьому зв'язку слід підтримати А. Н. Черткова, який стверджує, що визначення джерела фінансування відповідного повноваження як критерій розмежування повноважень між державними та регіональними органами необхідно, але

далеко не достатньо. У той же час, вчений вважає, що критеріями розмежування повноважень у сфері спільного ведення, крім джерела фінансування, повинні бути значимість відповідного питання (загальнодержавна або суто місцева), наявність або відсутність особливої специфіки в його регулюванні по місцевим органам і необхідність однакового регулювання такого питання, особливо у зв'язку із забезпеченням рівноправності громадян на всій території України. З цим твердженням можна не погодитися.

По-перше, в даний час, в законодавстві склалося кілька варіантів розмежування предметів управління і повноважень між державними службами та відповідними місцевими органами виконавчої влади та визначення джерела фінансування .

По-друге, виходячи із загального переліку видів адміністративного нагляду, можна виділити, здійснюваних органами виконавчої влади суб'єктів за рахунок коштів регіональних бюджетів: 1) у будівництві; 2) в області пайового будівництва багатоквартирних будинків і (або) інших об'єктів нерухомості; 3) у галузі державного регулювання цін (тарифів) на товари (послуги); 4) у сфері здійснення екологічного нагляду; 5) у сфері експлуатації самохідних машин та інших видів техніки; 6) у галузі використання і охорони водних об'єктів; 7) у галузі використання і збереження житлового фонду.

З іншого боку, цілий ряд пунктів даного переліку опосередковано передбачає здійснення адміністративного нагляду. Так, функції організації надання дошкільної, початкової, середньої та додаткової професійної освіти, додаткової освіти дітям, очевидно, пов'язана із забезпеченням виконання освітніми установами нормативних приписів, яке, власне, здійснюється у формі адміністративного нагляду; функції здійснення заходів у галузі охорони праці повинні охоплювати і нагляд за додержанням законодавства про охорону; здійснення повноважень власників лісових ділянок також вимагають здійснення заходів з охорони лісових ділянок, в обов'язковому порядку включають здійснення адміністративного нагляду за дотриманням відповідних правил.

По-третє, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» Кабінет Міністрів України встановлює види діяльності, ліцензування яких здійснюється місцевими органами виконавчої влади відповідно до постанови «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» встановлено сім видів діяльності: заготівля, переробка брухту чорних і кольорових металів; медична та фармацевтична діяльність; обіг наркотичних засобів і психотропних речовин. А, оскільки, в функції входить здійснення адміністративного нагляду за дотриманням умов здійснення ліцензованої діяльності, ці види також слід віднести до відання місцевих органів виконавчої влади,

Необхідно враховувати також і те, що в деяких випадках окремі повноваження надаються органам місцевого самоврядування окремими законами. Так, у Законі України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» визначено, що ліцензії на роздрібний продаж алкогольної продукції видаються тільки державним організаціям.. До речі, це положення легалізує вищеназвані торгові інспекції, що здійснюють адміністративний нагляд за дотриманням умов здійснення ліцензованого виду діяльності (торгівлі алкогольною продукцією). Але розширення даного повноваження наглядом за дотриманням інших правил торгівлі, включаючи вимоги до якості товарів, видається цілком логічним, що і реалізовано в положеннях про держпродінспекціях, держалкогольінспекціях.

Внаслідок, всі ці способи не перешкоджають створенню паралельних регіональних структур, які дублюють діяльність служб, що конкурують з ними, про що свідчать приклади створення місцевих інспекцій. І критерій значущості питання не перешкоджає установі черговий регіональної інспекції, навпаки, значимість може бути додатковим аргументом за її створення.

Вважаємо, що усунення зайвої «адміністративної опіки», обмеження прагнення регіональних влад «брати участь у здійсненні державного контролю та нагляду» поряд з службами (і чи тривіального «роздування» місцевої

виконавчої влади) має проводитися іншими методами. Можливо, слід доповнити Закон України від 26 грудня 2008 року № 294-ФЗ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» нормами, прямо забороняють створення в місцевих органах виконавчої влади, установ, що дублюють функції центральних органів виконавчої влади.

2.2. Структура і зміст адміністративно-правового статусу органу адміністративного нагляду

Правове становище суб'єктів державного управління, особливості їх участі у правовідносинах визначаються різним і факторами. Виділяючи з усієї сукупності органів виконавчої влади органи адміністративного нагляду, ми беремо за основу спільність (навіть єдність) здійснюваних ними функцій. Необхідність здійснення загальних функцій неминуче обумовлює схожість компетенції. В той же час, існують не менш важливі фактори, пов'язані з організаційними формами, з положенням в системі органів виконавчої влади.

Ще одна важлива обставина необхідно позначити як визначального вимоги до органів адміністративного нагляду. Адміністративно-наглядова діяльність неминуче пов'язана з необхідністю обмеження прав і свобод громадян та організацій, отже, повноваження наглядових органів повинні встановлюватися законом.

Поглиблення наукових знань про правове становище органів адміністративного нагляду дозволить від пошуку шляхів оптимізації системи органів виконавчої влади «наосліп» перейти до науково обґрунтованої побудови зазначеної системи, забезпечити законність діяльності наглядових органів, виключити дублювання і х повноважень.

Одним з найважливіших завдань організації виконавчої влади в даний час визнається зниження «адміністративних бар'єрів» для бізнесу, насамперед, малого і середнього. Визначення правового статусу суб'єкта адміністративного нагляду, встановлення вимог до його змістовному наповненню на сучасному

етапі розвитку управлінських відносин стає, тому, однією з найбільш актуальних завдань теорії адміністративного права, представляє певний науковий і практичний інтерес.

Участь (обсяг, напрямки) суб'єктів державного управління в адміністративно-правових відносинах визначається сукупністю їх юридичних ознак, яку в теорії права прийнято називати правовим статусом або адміністративно-правовим статусом. На жаль, незважаючи на широке застосування даного терміну, теорія адміністративно-правового статусу суб'єкта державного управління залишається недостатньо розробленою. Мабуть, єдина більш-менш цілісна теорія ґрунтується на роботах Б.М. Лазарева. Д. Д. Цабрія, Д. Н. Бахраха. Останній запропонував згрупувати елементи правового статусу і блоки: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний. А.О. Якимів розвинув її стосовно до суб'єкта адміністративної юрисдикції і запропонував доповнити самостійним блоком відповідальності. Усі наступні ревізійні спроби зводилися до незначних змін його структури.

Видається, що основні положення тепер класичною у вітчизняному праві теорії адміністративно-правового статусу колегіального суб'єкта адміністративного права можуть бути затребувані і для характеристики суб'єктів адміністративного нагляду.

У той же час, що конструкція склалася адміністративно-правового статусу може підлягати коригуванню. Зокрема, на нашу думку, недоцільно виділяти в якості окремого блоку відповідальність. Відповідальність традиційно представляється як кримінальна, адміністративна, дисциплінарна (стосовно статусу посадової особи) і цивільно-правова. Ні один з названих видів відповідальності непридатний до державного органу. Цивільно-правова відповідальність являє собою грошові виплати з державного бюджету. Адміністративно-правова (штрафна) відповідальність також не може бути звернена на кошти державного органу. Даний висновок прямо впливає з норм законодавства.

Подібний підхід не відображає всі можливі варіанти настання негативних

наслідків в разі порушення приписів правових норм. Зауважимо, що багато авторів звертають увагу на такий елемент компетенції, як право скасовувати рішення нижчестоящего органу, однак подальшого розвитку ця ідея не отримала. В той же час, виходячи з трьох елементної структури ідеальної правової норми, наявність санкції є обов'язковим компонентом будь-якого нормативного припису. Тому останній блок варто було б іменувати санкційний. Однак доцільність його виділення в якості самостійного видається сумнівною.

Sensu stricto відповідальність суб'єкта адміністративного нагляду (органу або установи) взагалі не може бути виділена в якості самостійного елемента в цілому, ні окремого його блоку (наприклад, структурно-організаційного), також що не може розглядатися в якості елемента статусу гіпотеза норми. Крім того, в даний час юридична відповідальність всякого державного органу відсутня як формально, так і фактично.

Однак, на нашу думку, юридична конструкція статусу органу адміністративного нагляду повинна бути розширена за рахунок введення в неї блоку елементів, що визначають критерії та порядок оцінки його діяльності. Пропонуючи дану новацію, ми виходимо з припущення, що діяльність будь-якого державного органу має бути спрямована на певний явний, вимірний за допомогою яких або інструментів результат.

Ідея оцінки діяльності органів виконавчої влади останнім часом активно розробляється адміністративною наукою. Я. Кузьмінов каже: «У Швеції, наприклад, діє служба зразок ДАІ, яка отримує тим більше грошей, чим менше смертей на дорогах зареєстровано. Не по всіх напрямках, очевидно, такого роду показники можна знайти, але намагатися потрібно. Комісія віце-прем'єра Олександра Жукова зараз зайнята пошуком саме такого роду показників діяльності для всіх органів виконавчої влади.

Оцінка результату може бути розроблена для тих відомств, які надають державні послуги - для агентств і контрольно-наглядових служб. Для міністерств можна сформулювати тільки такі показники, які будуть відображати стан галузей, за розвиток яких вони відповідають. Для Мінпроменерго, наприклад, пропонуються показники виробництва

пасажирських авіалайнерів, автомобілів. Ясно, що виділити, яка саме частина приросту виробництва (або зниження енергоємності) є результат політики міністерства, а яка - породжена ринковими чинниками, неможливо. Тому стосовно правовстановлюючим органам мова може йти тільки про загальну політичну оцінку результатів їх роботи. А ось агентства з заходів розробки хороших показників дійсно можна «перевести на госпрозрахунок».

Вважаємо, що і діяльність служб (а також інших органів і установ, що здійснюють адміністративний нагляд) може оцінюватися за результатом. Головний результат діяльності служби повинен бути безпосередньо пов'язаний з метою адміністративного нагляду - забезпеченням галузевої безпеки (дорожнього руху, промислової, екологічної і т.д.). Такий критерій представляється досить прийнятним і зручним, оскільки результат може бути виміряний в абсолютних і відносних показниках: кількість аварійних ситуацій, кількість постраждалих в них, кількість загиблих; кількість постраждалих / загиблих на 100 000 жителів (занятих в певній сфері) та ін., а також легко виявляється динаміка цих показників у порівнянні з минулими звітними періодами. Ці показники є найбільш об'єктивними на відміну від вживаних в даний час оцінок кількості виявлених правопорушень, кількості складених протоколів, виданих приписів, застосованих примусових заходів (тимчасова заборона діяльності). Зрозуміло, що кількість виявлених правопорушень буде трохи відрізнятися від кількості виявлених у попередньому періоді в ту чи іншу сторону, залежно від вимог оцінюють. Пропонована часто оцінка думки населення про діяльність органу, на нашу думку, прийнятна лише для деяких найбільш публічних органів виконавчої влади, таких як органи внутрішніх справ.

Таким чином, правовий статус суб'єктів державного управління являє собою сукупність наступних блоків елементів: а) цільовий (цілі, завдання, функції органу); б) структурно-організаційний; в) компетенційний; г) оцінюючий. Дана конструкція є універсальною і може використовуватися для характеристики будь-якого державного органу або установи. А ось правове наповнення виділених блоків буде різним.

Цільовий блок елемента адміністративно-правового статусу органу адміністративного нагляду.

Цільовий блок елементів адміністративно-правового статусу державного органу є визначальним, оскільки мета створення органу є первинною, вона обумовлена необхідністю здійснення конкретних державних функцій. Правильне визначення цілей, завдань і функцій органу необхідно для формування його компетенції, наповнення її конкретними повноваженнями. Ю. А. Тихомиров справедливо зазначає очевидність залежності якості роботи органів управління та кінцевої результативності від обґрунтованості поставлених цілей, від правильного порівняння цілей і засобів їх досягнення. Помилково висунуті цілі не дадуть соціально значущого ефекту.

Зазначена взаємозв'язок елементів цільового блоку компетенції свідчить про його системності. І. Л. Бачило запропонувала своє бачення цієї системи, що представляє, на нашу думку, певний науковий інтерес. На її думку, можна виділити три рівні цілей: цілі першого рівня - власне мети; на другому рівні цілі проявляються в задачах органу; на третьому рівні вони виражаються як функції органу або функціональні цілі.

Під цілями звичайно розуміють «предмет прагнення, те, що треба, бажано здійснити». Н. А. Ігнатюк пропонує сформулювати цілі міністерств, як те, до чого вони у своїй діяльності повинні прагнути при здійсненні належного державного управління у певній сфері (галузі). А. Ю. Якимів визначає мету суб'єктів адміністративної юрисдикції як захист об'єктів правоохорони (особистості, її прав і свобод, власності, навколишнього середовища та ін.) Від протиправних посягань у вигляді адміністративних правопорушень. За аналогією мета суб'єктів адміністративного нагляду - охорона об'єктів правоохорони, оскільки юрисдикція слід за наглядом, якщо нагляд виявляє правопорушення. Однак в цільовому блоці елементів статусу мова може йти про цілий і створення органу і про цілі його діяльності, що далеко не одне і те ж. Перш ніж говорити про цілі системи, вирішувати, що вона може і «як», треба знати, для чого вона створена, що собою являє, відзначала І.Л. Бачило, отже, необхідно визначити, з якою ціллю держава засновує той і чи інший орган. Ця

мета лягає в основу статусу органу, про те залежить організаційна структура, - підпорядкованість і компетенція органу.

Ставлення до держави як до інституціонального утворення обумовлює необхідність відповідного підходу до визначення цілей органів, які здійснюють адміністративний нагляд. Аналіз законодавства в сукупності з правовою доктриною виявляє безліч цілей, що утворюють струнку систему, в якій чітко проявляються кілька рівнів. На першому, більш загальному рівні цілі держави. Держава існує для реалізації політичних, економічних і соціальних функцій (три групи функціонально й, що відповідають трьом сферам державного управління).

На другому рівні розташовуються цілі органів державної влади, в тому числі, що цікавить нас виконавчої влади. Органи виконавчої влади утворюються для реалізації конкретних функцій. І. Л. Бачило пише: «У відповідності зі специфікою і різноманітністю сфер суспільної діяльності, безперервно розвиваються в умовах справжньої демократії, соціалістичних форм господарства і науково-технічного прогресу, в державному механізмі утворюються спеціальні системи управління, які включають в свою структуру підсистеми, ланки, окремі органи управління. Всі вони здійснюють певні, притаманні тільки їм функції».

У результаті реалізації указів адміністративної реформи і перегляду функцій державних органів органів виконавчої влади, проведеного Урядовою комісією з проведення адміністративної реформи, прийнята наступна типологія функцій органів виконавчої влади: 1) функції щодо прийняття нормативних правових актів; 2) функції по контролю і нагляду; 3) функції з управління державним майном; 4) функції з надання державних послуг (чотири групи функцій). Всі ці функції необхідні для здійснення державного управління, для реалізації політичних, економічних і соціальних функцій держави. Названі чотири групи функцій виконавчої влади мають місце у всіх трьох сферах державного управління, що відповідають трьом групам функції держави.

Таким чином, в якості самостійної групи функцій виконавчої влади виділяються функції з контролю та нагляду. Це, безумовно, група функцій, що

включає крім власне контролю та нагляду також реєстраційну і дозвільну (ліцензійно-дозвільну) функції.

Необхідність ефективного здійснення державних функцій, що об'єднуються в групу функцій з контролю та нагляду, зумовила створення спеціального виду органів виконавчої влади - служб. Таким чином, одна з цілей створення служб - здійснення адміністративного нагляду.

Третій рівень цілей відповідає індивідуально визначеному суб'єкту, який здійснює адміністративно-наглядову діяльність, який може набувати форму відокремленого підрозділу або посадової особи в системі цього органу. Цілі третього рівня розрізняються по предмету, шляхом його спеціалізації. Так, у системі технічного нагляду на третьому рівні присутні такі цілі: здійснення державної функції в галузі екології (1), в області містобудівної діяльності (2), в галузі атомної промисловості та енергетики (3), в області небезпечних промислових виробництв (4).

Територіальним органам вищеназваних індивідуально визначених органів виконавчої влади відповідають меті четвертого рівня, що розрізняються за територіальною ознакою.

При традиційному визначенні цілей суб'єктів нагляду необхідно виходити з того, що «встановлені цілі означають спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права і стійку діяльність по досягненню цих цілей». З цієї позиції виділяються цілі діяльності державних служб, причому, в цьому випадку використовуються інші формулювання. В якості мети адміністративного нагляду може бути: перевірка виконання встановлених законодавством вимог; забезпечення дотримання законодавства; реалізація галузевих правил; зменшення можливої шкоди; збереження навколишнього природного середовища; охорона життя, здоров'я та майна громадян, захисту їх прав та законних інтересів, а також інтересів суспільства і держави; забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

А.Ф. Ноздрачов і А.В. Калмикова визначають основні цілі державної служби (всі цілі, не тільки наглядові) наступним чином:

- 1) реалізація державної політики у встановленій сфері (області)

діяльності;

2) здійснення у визначеній сфері (області) діяльності відповідно до законодавства України контрольної (наглядової), реєстраційної, ліцензійної та іншої дозвільної діяльності для забезпечення дотримання вимог нормативних правових актів і нормативно-технічних документів іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами, українськими та іноземними громадянами та особами без громадянства;

3) забезпечення в установленому порядку центральних та інших органів державної влади, органів державної влади суб'єктів України, органів місцевого самоврядування, зацікавлених юридичних і фізичних осіб інформацією з предметів діяльності служби;

4) сприяння розвитку міжрегіонального співробітництва з питань, віднесених до предмету відання державної служби.

Виключаючи цілі, пов'язані із суміжними видами діяльності, отримаємо в підсумку, що мета суб'єкта нагляду, на думку зазначених авторів, - здійснення наглядової діяльності для забезпечення дотримання вимог нормативних правових актів і нормативно-технічних документів іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами, громадянами України та іноземними громадянами та особами без громадянства.

Відмітимо єдність об'єкта управління і нагляду, Р.І. Денисов підкреслював головну задачу органів нагляду - охорону відповідних суспільних відносин від різного роду неправомірних посягань.

З іншого боку, нагляд здійснюється з метою забезпечення галузевої безпеки. Дана мета може досягатися різними способами (встановленням спеціального адміністративно-правового режиму, наглядом, реалізацією юридичної відповідальності), а також їх сукупністю.

Таким чином, мета адміністративного нагляду представляється як: 1) забезпечення заданого стану піднаглядного об'єкта або його збереження; 2) охорона та захист прав і законних інтересів; 3) забезпечення дотримання

піднаглядним об'єктом встановлених правил.

Подальший розвиток, виявлення змісту трьох формулювань цілей адміністративного нагляду приводить нас до висновку про те, що, по суті, вони збігаються. Забезпечення дотримання піднаглядним об'єктом встановлених правил дозволяє забезпечити заданий його стан. Заданий стан піднаглядного об'єкта відповідає масштабу належного стану, що встановлюється державою з метою забезпечення безпеки функціонування зазначеного об'єкта. Таким чином, мета діяльності органів, що здійснюють адміністративний нагляд, - забезпечення безпеки функціонування піднаглядного об'єкта.

Узагальнюючи сказане, отримуємо дві тези:

1. Органи, що здійснюють адміністративний нагляд, створюються з метою реалізації державної функції з нагляду за дотриманням учасниками правовідносин загальнообов'язкових (обов'язкових для них) правил, нормативів і стандартів.

2. Мета діяльності суб'єктів адміністративного нагляду - забезпечення галузевої безпеки.

Подальше узагальнення приводить нас до висновку про те, що суб'єкти адміністративного нагляду створюються для реалізації державної функції з нагляду за дотриманням учасниками правовідносин обов'язкових для них правил з метою забезпечення галузевої безпеки.

Завдання.

Під завданнями в літературі пропонується розуміти знаходження чогонебудь, маючи вихідні дані. Дане визначення більше підходить для природничих наук, де вихідні дані є первинними. У той же час, застосовуючи дане визначення до адміністративного нагляду, ми змушені будемо спиратися на шуканий результат рішення задачі. Таким є галузева безпека - мета здійснення адміністративного нагляду. Інакше кажучи, ми маємо не юридичну, а управлінську задачу. І завдання адміністративного нагляду в ній постають як способи або шляхи (що потрібно зробити) вирішення цієї глобальної задачі, рішенням якої буде досягнення мети - безпека.

Завдання органів, що здійснюють адміністративний нагляд, закріплені в

нормативних правових актах по-різному. Іноді завдання визначені в точності, як цілі. Наприклад, завданням державного геологічного контролю є забезпечення дотримання всіма користувачами надр встановленого порядку користування надрами, вимог законодавства України і затверджених у встановленому порядку стандартів (норм, правил) в галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, правил ведення державного обліку та звітності.

В інших випадках, розкривається предмет нагляду та завданням оголошується забезпечення дотримання вимог до використання і охорони водних об'єктів, особливого правового режиму використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості; інших вимог водного законодавства.

В інших випадках під завданнями мають на увазі запропоновані правовими нормами основні напрямки діяльності органу, тобто, його функції. Так, у вищевказаному Положенні про державний екологічний контроль на об'єктах Збройних Сил України названі такі завдання:

1) спостереження за станом навколишнього природного середовища та її зміною в результаті повсякденної військової діяльності;

2) проведення перевірки дотримання військовими частинами вимог природоохоронного законодавства і нормативів якості навколишнього природного середовища;

3) проведення перевірки виконання планів та заходів з охорони здоров'я навколишнього природного середовища;

4) здійснення контролю за виконанням висновків державної екологічної експертизи;

5) проведення перевірки дотримання встановлених нормативів, лімітів викидів і скидів шкідливих речовин в навколишнє природне середовище, норм і правил поводження з відходами;

6) проведення перевірки виконання раніше виданих приписів.

З шести перерахованих завдань перша є завданням іншого самостійного виду діяльності - моніторингу; третя, четверта і шоста - завдання і контролю. Лише друга і п'ята завдання мають відношення до адміністративного нагляду,

але є його функціями.

У Законі України «Про міліцію» прямо названі завдання міліції: забезпечення безпеки особистості; попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки та ін.

Заслуговує на увагу визначення завдань служб ДАІ у відповідних настановах:

завдання технічного нагляду Державтоінспекції:

а) попередження і зниження тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод;

б) попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, пов'язаних з експлуатацією транспортних засобів;

завдання дорожньо-патрульної служби:

а) збереження життя, здоров'я та майна учасників дорожнього руху, захист їх законних прав та інтересів, а також інтересів суспільства і держави;

б) забезпечення безпечного і безперебійного руху транспортних засобів;

в) попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень в галузі дорожнього руху.

Зустрічається також віднесення до завдань суб'єктів адміністративного нагляду попередження, виявлення і припинення правопорушень, як нове в Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294: «попередження, а також виявлення і припинення допущених забудовником, замовником, особою, що здійснює будівництво на підставі договору із забудовником або замовником, порушень відповідності виконуваних в процесі будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів капітального будівництва робіт вимогам технічних регламентів, інших нормативних правових актів та проектної документації ».

Р.І. Денисов вважав, що адміністративний нагляд спрямований на боротьбу з адміністративними проступками, що представляють основний масив

вчинюваних правопорушень. Значить, боротьба з правопорушеннями також повинна бути позначена в якості завдань і наглядової діяльності. Не погоджуючись з шановним вченим у виділенні адміністративних проступків, в той же час, вважаємо, що боротьба з правопорушеннями (у широкому сенсі) повинна бути нами врахована в цільовому блоці правового статусу наглядових органів. Органи адміністративного нагляду - правоохоронні органи. У той же час, боротьба з правопорушеннями спрямована, насамперед, але рішення вищеназваної головного завдання (досягнення мети нагляду) - забезпечення галузевої безпеки. Боротьба з правопорушеннями, під якою слід розуміти їх попередження, виявлення і припинення, - один із шляхів досягнення безпечного стану піднаглядного об'єкта - шлях, характерний для органів, що здійснюють адміністративний нагляд. Інші шляхи відомі - це реєстрація, дозвіл (і ліцензування) і т.д.

Таким чином, завданнями слід вважати попередження, виявлення та припинення правопорушень і в цілях захисту правовідносин, що виникають у різних галузях. При цьому відновлення порушеного стану, залучення до відповідальності порушника безпосередньо в задачу адміністративного нагляду не входять. Суб'єкт нагляду обмежується дачею приписів, які викладають вимоги відновити заданий стан об'єкта, застосуванням інших заходів впливу і порушенням справи про адміністративне правопорушення.

Функції

Питання про функції як про елемент цільового блоку адміністративно правового статусу представляється одним з найбільш складних. Справа в тому, що легального визначення функцій в праві не існує, а в теорії поняттю «функція» надаються різні значення. Як правило, в наукових публікаціях без належного аналізу наводиться фраза Б. М. Лазарева про те, що функції управління самі по собі - явища, звичайно, не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції. Чи так це? Насамперед, можливо і необхідно (і реально здійснюється) нормативне закріплення функцій за суб'єктами управління, відбувається функціональна спеціалізація органів, їх структурних підрозділів і окремих посад. Крім того, необхідно враховувати, що орган

наділяється певним набором функцій, необхідних для вирішення конкретних завдань, в той же час, кожна задача може бути вирішена різними способами, з використанням різних функцій. Завдання забезпечення належного правового порядку, наприклад, досягається за допомогою реалізації практично повного спектру управлінських та юрисдикційних функцій. Слідчий на вирішення загальних завдань може бути спрямована діяльність кількох органів, кожен з яких буде вирішувати ці завдання своїми способами, реалізуючи властиві тільки йому функції (визначають політику, затверджувати правила, дозволяти, реєструвати, наглядати, надавати допомогу, надавати послуги і т.д.). Відповідно, залежно від того, якими способами той чи інший орган буде домагатися вирішення поставленого завдання, або від його функціональної спеціалізації, залежатиме його правовий статус у цілому і його компетенція (як сукупність обов'язків і прав) зокрема. Адже для реалізації кожної функції необхідні певні обов'язки і права. Наприклад, для юрисдикційної функції необхідно право виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення; для адміністративно-наглядової функції - право давати обов'язкові для виконання приписи; для дозвільної - дозволяти чи не дозволяти і т.д. Крім того, функції органу управління на відміну від функцій управління взагалі, остільки на поняття перших повністю поширюються всі основні характеристики поняття функцій управління. Загальне в них виявляється, по-перше, у змісті, характері властивостей, що відображають управління, бо і ті й інші є керуючим впливом держави; по-друге, в спрямованості, цільовому призначенні - їх сенс впливати на розвиток суспільної системи, забезпечувати виконання актуальних державних завдань.

Таким чином, не включаючи функції органу до його компетенції, ми не можемо відмовляти їм у їх законному місці у правовому статусі органу, але як елемент цільового блоку статусу.

Раніше ми прийшли до висновку про те, що функції держави визначають цілі створення органів державної влади. У той же час, кожен орган, здійснюючи державну функцію, реалізує власні функції. А суб'єкт адміністративного нагляду здійснює крім власне адміністративно наглядових функцій також

реєстраційні, ліцензійно - дозвільні та адміністративно-юрисдикційні функції.

Перехід від функцій держави до функцій його органів на практиці представляє дуже трудомістку задачу. Так, наприклад, пропонується з метою узгодження правового статусу всіх центральних органів перш встановити призначення органу та його місце в системі органів виконавчої влади, потім легітимізувати мету його утворення, визначити сфери відання та діяльності, потім сформулювати його завдання та функції і т.д. Видається, що слід виходити з наявних завдань і функцій державного управління, для реалізації яких створюється орган. Положення в основу функцій наявної системи органів веде до не завжди виправданого розширенню функцій органів публічної влади, до дублювання їх повноважень. Правий Ю.А. Тихомиров, стверджуючи, що основним критерієм служить адекватність форми органа виконуваних їм функцій, а не навпаки. Функції органу державної реєстрації можна визначити як «міру належної поведінки», враховуючи, що головна специфіка функцій органу управління полягає в необхідності їх правової регламентації, характеристика якої розкриває найважливіші відмітні особливості, що дозволяють скласти досить повне наукове уявлення про функції органу управління. Певною мірою, це вірно, якщо підходити до розуміння функцій державних органів через їх завдання, як до напрямів обов'язкової діяльності, як до належної поведінки. Однак, більш зручне і просте для розуміння визначення виводиться з наведеного нами раніше визначення функцій держави виходячи з призначення даного органу в державному механізмі: функція органу держави - це основний напрямок його діяльності, в рамках якого здійснюються його державно-владні повноваження.

І.Л. Бачило визначає функції органу управління як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статуті органу і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, які забезпечують об'єкти управління політичними, економічними, плановими, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, зрештою організуючих досягнення цілей, що стоять перед системою управління. Дане визначення

характерно для системи радянського державного управління, в якій державні органи виконували господарські функції, організовували виробництво, керували підприємствами. У сучасних умовах, коли підприємства не входять до системи, очолювані міністерствами, а є самостійними суб'єктами права, змінюється сутність державного управління і, як наслідок, функції органів управління. Дане І.Л. Бачило визначення зараз може бути затребуване хіба що для характеристики внутрішніх (у чистому вигляді управлінських) функцій органів управління. Так, ГУВС області керує, забезпечує і т.д. діяльність міськрайорганів внутрішніх справ. Але зовнішні функції органів управління (виконавчої влади) представляються якісно іншими.

У нормативно-правових актах згадуються функції: з підготовки і подання до Кабінету Міністрів України щорічної доповіді; по взаємодії з міжнародними організаціями; по збору та аналізу оперативної та технічної інформації; з оперативного реагування на виняткові обставини; з контролю; з координації; з передачі даних; з видачі дозволів; по ліцензуванню; з видачі висновків; по дачі роз'яснень; з ведення банків даних; з присвоєння спеціального статусу; з акредитації; з видачі та анулювання кваліфікаційних атестатів.

З іншого боку, в положеннях про центральні органи виконавчої влади функції не вказані, в місці них існує розділ «Повноваження». Використовується також формулювання: «функції реалізації повноважень». Повноваження органів формулюються в точності як функції, так, Державна санітарно-епідеміологічна служба України здійснює, наприклад такі повноваження:

- здійснює нагляд і контроль за виконанням обов'язкових вимог законодавства України в області забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захисту прав споживачів і в області споживчого ринку;

- здійснює ліцензування окремих видів діяльності;
- реєструє;
- інформує;
- готує пропозиції про введення і про скасування обмежувальних заходів (карантину);

- організовує ведення соціально-гігієнічного моніторингу;
- здійснює функції головного розпорядника та одержувача коштів державного бюджетубюджету та ін.

Таким чином, основна функція, яка здійснюється органами адміністративного нагляду, - власне функція нагляду. Крім того, повинні бути названі загальні функції органу управління: облік, планування, прогнозування, звітність і т.д.

Організаційно-структурний блок статусу органу адміністративного нагляду.

Елементами організаційно-структурного блоку статусу державного органу є: офіційна назва органу; порядок і спосіб його утворення; внутрішня структура і порядок вирішення в органі підвідомчих питань; джерело фінансування; право і обов'язок користуватися державними символами.

Варіанти офіційних назв наглядових органів ми вже наводили, вони можуть бути найрізноманітнішими: міністерство, служба, фееральне агентство, державний комітет, державна інспекція, управління, департамент тощо. Крім того, необхідно згадати державні установи і тимчасові колегіальні органи, створювані для проведення конкретних заходів - комісії. У назві використовуються слова «з нагляду» або «з контролю», але іноді вони відсутні: Державна служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України і т.д.

Порядок і спосіб утворення різний для державних органів, що здійснюють адміністративний нагляд, і органів місцевогосамоврядування.

Президент України своїм указом формує центральні органи виконавчої влади.

Формування система органів місцевої влади передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування».

Органи виконавчої влади, створювані місцевими органами виконавчої влади для здійснення адміністративного нагляду з предметів спільного управління центральних та місцевих органів, підлягають включенню в єдину

систему виконавчої влади в Україні. До таких належать, наприклад, державні інспекції по нагляду за технічним станом самохідних машин та інших видів техніки, державні інспекції архітектурно-будівельного нагляду та ін.

Відповідно до Конституції України державні органи виконавчої влади для здійснення своїх повноважень можуть створювати свої територіальні органи та призначати відповідних посадових осіб. Способом утворення є видання наказів. У ряді випадків загальні питання (схема розташування територіальних органів, їх кількість) вирішуються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, здійснюють керівництво даними службами та агенціями.

Державні установи, мають наглядові повноваження в своїй компетенції, засновуються міністерствами, службами та агенціями, проте в деяких випадках рішення про утворення установи приймає Кабінет Міністрів України.

Відповідно, способами утворення є укази, постанови і розпорядження про утворення органів, або рішення про утворення інспекції міститься в тексті акту загального характеру

Висновки до розділу

1. Органи адміністративного нагляду в основному є правонаступниками радянських органів державного контролю, державних інспекцій, утворені з виконавчо-розпорядчих органів надвідомчого контролю в результаті зміни об'єкта - приватизації державних підприємств та установ.

2. Органи адміністративного нагляду завжди представляли собою в сукупності систему, що характеризується дуже слабкими системними зв'язками, незважаючи на те, що спроби організувати і координувати їх діяльність робилися неодноразово. Така система не може бути визнана цілісною.

3. Ретроспективний аналіз розвитку органів адміністративного нагляду свідчить про наявність загальної тенденції, що полягає у набутті ними все більшої функціональної спеціалізації, самостійності, незалежності від органів, що здійснюють функції з вироблення державної політики, нормативного правового регулювання, надання державних послуг і управління державною

власністю. Новий етап розвитку розпочато в ході адміністративної реформи місцевих органів виконавчої влади, відповідно до якого основними суб'єктами адміністративного нагляду були визначені місцеві служби. Адміністративно-наглядова функція виділяє місцеві служби з системи органів виконавчої влади, визначає особливий характер їхнього статусу. Разом з тим, на думку автора, строге проходження історично сформованій тенденції вимагає подальшої оптимізації статусу суб'єктів адміністративного нагляду, закріплення в концептуальних законодавчих актах зазначених принципів у формі, що не допускає відступів на вигоду у особистих і корпоративних інтересах. У той же час, передбачене допущення в спеціально обумовлених випадках покладання наглядової функції на інші органи виконавчої влади забезпечує необхідну гнучкість державного управління.

4. Існуючі механізми розмежування предметів управління між державними та місцевими органами адміністративного нагляду недостатньо ефективні, внаслідок чого не зникає дублювання повноважень суб'єктів адміністративного нагляду, зростають «адміністративні бар'єри» і пов'язані з ними витрати у підприємницькій діяльності, що знижують валовий внутрішній продукт і податкові надходження до бюджету.

5. Перспективи розвитку суб'єктів адміністративного нагляду зв'язуються автором з системною організацією, яка характеризується:

- функціональною спеціалізацією суб'єктів адміністративного нагляду;
- уніфікацією їх організаційно-правових форм;
- вертикальної і горизонтальної організацією їх взаємодії;
- виробленням об'єктивних критеріїв оцінки ефективності адміністративно-наглядової діяльності.

7. Становлення місцевої влади як самостійного виду публічної влади в умовах невизначеності категорії «питання місцевого значення» та поширення практики делегування державних функцій органам місцевого самоврядування обумовлює створення структурних підрозділів виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування та місцевих громад, що здійснюють поряд з контролем за дотриманням громадянами і юридичними особами обов'язкових

вимог місцевих правових актів передану їм (а в окремих випадках «присвоєну») державну функцію адміністративного нагляду. Реалізація виконавчо-розпорядчих функцій органами місцевого самоврядування делегованої державної функції, на відміну від здійснення ними місцевого контролю у сфері відання місцевого самоврядування, має адміністративно-правову природу.

8. Для розробки проблем адміністративно-правового статусу органів адміністративного нагляду може бути затребувана класична теорія адміністративно-правового статусу, яка передбачає системний підхід до аналізу змісту статусу. Елементами системи статусу органу адміністративного нагляду є цільовий, структурно-організаційний блоки елементів статусу.

9. Відповідальність органу адміністративного нагляду (як і будь-якого іншого органу державної влади) не може розглядатися як елемент його статусу, оскільки є декларативною, фактично і юридично відсутня. У той же час, назріла необхідність введення в якості елемента статусу оцінку діяльності органу за результатами.

10. Незважаючи на спільність цілей, завдань і функцій, а також обумовлених ними повноважень органи адміністративного нагляду можуть істотно відрізнятися за організаційно-правовій формі.

11. Адміністративний нагляд в економічно розвинених зарубіжних країнах здійснюється, як правило, незалежними агентствами, наділеними значними владними повноваженнями, нерідко носять дискреційний характер. Разом з тим, низький рівень корупції, в сукупності з високою довірою населення до держави та її виконавчим органам, а також відповідний рівень соціальної захищеності посадових осіб наглядових органів, компенсують негативний вплив адміністративно-наглядової діяльності на приватний бізнес і, навпаки, створюють умови для його розвитку. Перераховані якості повинні бути поставлені в якості цілей реформування (модернізації) адміністративно-наглядової діяльності в Україні.

12. Доведено необхідність свого роду «стандартизації та уніфікації» організаційних форм органів та установ адміністративного нагляду в напрямках і реорганізації міністерств, агентств, комітетів і т.д. в служби та інспекції з

виведенням їх з підзвітності органів виконавчої влади, що здійснює нормативно-правове регулювання у відповідній сфері діяльності. Визнано неприпустимим покладення адміністративно-наглядових повноважень на державні установи.

РОЗДІЛ 3. НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ»

3.1. Адміністративно-правовий статус державного інспектора

Дослідження статусу суб'єкта виконавчої влади зазвичай обмежується аналізом правового становища органу виконавчої влади, у той час, як в окремих випадках - переважно в сферах здійснення адміністративної юрисдикції чи адміністративного нагляду - владним суб'єктом, які приймають рішення, є не орган виконавчої влади, не його структурний підрозділ або територіальний орган, а посадова особа - фізична особа, людина, що заміщає конкретну посаду в органі виконавчої влади. В органах, що здійснюють адміністративний нагляд, такими посадовими особами є державні інспектори (далі - держінспектор).

До компетенції держінспекторів, як правило, відносяться повноваження щодо здійснення державної реєстрації державних функцій з контролю та нагляду, тобто реєстраційних, ліцензійно-дозвільних, власне адміністративно-наглядових, адміністративно-юрисдикційних і ін. Відповідні названим функціям повноваження носять публічний характер, грають виключно важливу роль в реалізації правоохоронної функції держави і здійснюються в самих різних галузях суспільного життя - у виробництві, будівництві, торгівлі, сфері послуг, в галузі обороту обмеження оборотоздатності предметів, в області дорожнього руху, у сфері громадського порядку, у фінансовій сфері і т.д. Саме держінспектор вирішують адміністративні справи, вчиняють юридично значимі дії і приймають юридично значимі рішення, які наділяють правами, що обмежують права, що позбавляють прав громадян та організацій.

Перераховуючи галузі суспільного життя, в яких здійснюються функції контролю і нагляду і, відповідно, виникають правовідносини за участю держінспекторів, вкрай різноманітні, кожна область характеризується цілим набором спеціальних ознак, що вимагає спеціалізації органів контролю та нагляду, в штатах яких закріплюються посади держінспекторів. При цьому

спостерігається тенденція перманентного збільшення числа таких органів, як на державному, так і на місцевому рівнях. Спеціалізація органів, будучи об'єктивно обумовленою, неминуче відбивається на адміністративно-правовий статус держінспекторів.

Але не тільки приналежність до того чи іншого органу (установи) визначає особливості статусу держінспектора. Багато залежить і від приналежності до тієї чи іншої форми діяльності. Наприклад, в даний час посади держінспекторів відносяться до посад:

а) Головного державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища ;

б) державних інспекторів з питань інтелектуальної власності;

в) інспектор ДАІ;

г) «Цивільного персоналу» державних установ.

Відмінності в змісті статусів державного службовця, співробітника міліції та працівника установи очевидні.

Нормативна правова основа статусу держінспектора страждає проблемністю і суперечливістю. Нормативні правові акти, як правило, закріплюють повноваження держінспекторів, не забезпечені необхідним комплектом прав і обов'язків, що не дозволяє визначити міру належної поведінки і міру допустимої поведінки держінспектора. Держінспектори, службовці в одних органах, наділені правом безперешкодно входити на території і в приміщення, що належать громадянам та юридичним особам, службовці в інших, - тільки за певних умов, службовці, по-третє, - отримують службове вогнепальну зброю. Залежно від того, в яких органах служать держінспектори, вони або мають право самостійно давати обов'язкові для виконання приписи (а іноді - уявлення, попередження), або змушені звертатися до головних державних інспекторів, або має право виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення, або немає.

Залежно від того, в штатах яких органів чи установ складаються держінспектори, знаходиться їх правове становище у в неслужбових відносинах. Мова йде про особистісну складовою статусу громадян, що

заміщають посади державної інспекторів (грошове утримання, пенсійне забезпечення, державне страхування, обов'язки, заборони та обмеження). Особистісна складова статусу знаходиться в тісному взаємозв'язку зі статусом посади.

Недосконалість нормативно-правової основи статусу держінспекторів, певною мірою обумовлене недостатньою теоретичною основою - одна з причин низької ефективності їх діяльності,

На жаль, на відміну від статусу органу виконавчої влади, суб'єкта адміністративної юрисдикції, розробці якого присвячені роботи монографічного характеру, статус держінспектора як посадової особи, наділеного адміністративно-владними повноваженнями, залишається поза увагою вчених-адміністративістів. Однак вироблені теоретичні основи можуть бути затребувані при розробці проблем, пов'язаних з формуванням і реалізацією статусу держінспектора.

Концепція адміністративної реформи в Україні роках, затверджена Указом Президента України, та інші програмні документи ставлять завдання розвитку законодавства про державну цивільну службу, створення дієвих механізмів протидії корупції, оптимізації державних функцій, в тому числі і здійснюваних держінспекторами. Однак при цьому не враховується те важлива обставина, що з усієї маси держінспекторів державними цивільними службовцями є незначна їх частина. Проблема регламентації статусу державних службовців «правоохоронної» служби поки не знаходить більш-менш виразних рішень, розробка законопроекту «Про державну правоохоронну службу» вкотре припинена. У той же час, історія держав з усією переконливістю доводить, що від компетентності державних службовців, їх здатності до мобілізації залежить, наскільки державні інститути будуть здатні відповідати потребам країни. Саме тому реформа державної служби визнана вирішальним фактором. Це єдиний напрямок адміністративної реформи, за яким Кабінетом Міністрів України затверджена спеціальна «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року.

Єдиний підхід до визначення співвідношення статусу органу та статусу

посадової особи не склався і в законодавстві. Так, у Законі України «Про міліцію» передбачені обов'язки і права міліції. Але міліція, згідно ст. 1 названого Закону, - орган виконавчої влади. У той же час, норми ст. 10 і 11 за своїм змістом звернені не до органу і не до системи органів, а до індивідуальних суб'єктів - співробітникам міліції. Не викликає сумнівів, що обов'язок вимагати припинення адміністративного правопорушення, право зупиняти транспортні засоби - це обов'язок і право співробітника міліції. Не можна ж всерйоз вважати, що орган виконавчої влади (або система органів) може вимагати чого-небудь або зупиняти кого-небудь, перевіряти паспорт громадянина, здійснювати огляд і т.д. І не всі співробітники міліції мають такі права і обов'язки. У той же час, загальні для всіх співробітників міліції обов'язки представлені в ст. 10 Закону України «Про міліцію», причому, у зазначеній статті мова йде не про обов'язки і права міліції, а про обов'язки і права працівників міліції, які названі «службовими».

З іншого боку, у Лісовому кодексі України встановлено, що державний лісовий контроль і нагляд здійснюються органами державної влади. Але вже в ч. 3 тієї ж статті йдеться про права посадових осіб, які здійснюють державний лісовий контроль і нагляд - державних лісових інспекторів. І, на відміну від міліції (за Законом України «Про міліцію»), припиняти і запобігати порушенням лісового законодавства, здійснювати огляд транспортних засобів та інші владні повноваження має право не органи, а державні лісові інспектори.

У зв'язку з цим назріла необхідність привести статус держінспектора у відповідність сучасним вимогам, що пред'являються до суб'єктів державного контролю і нагляду, забезпечити єдність і стабільність фундаментальних компонентів статусу, обумовленого функціональною єдністю посади держінспектора в різних органах виконавчої влади та державних установах. Вирішення цих завдань неможливе без дослідження структури та змісту статусу держінспектора.

При аналізі структури та змісту статусу держінспектора необхідно враховувати кілька обставин. По-перше, він є індивідуальним суб'єктом адміністративного права - громадянином - і має загальним адміністративно-

правовим статусом громадянина України. По-друге, фактично (але не завжди формально) він - державний службовець, бо неможливо уявити, щоб хто-небудь виконував державні функції, не будучи державним службовцем. А. Ф. Ноздрачов з цього приводу цілком справедливо зазначає, що поза посад державної служби державна влада реально не існує. По-третє, він - посадова особа, статус якого визначається посадою - вихідної організаційно-структурної одиницею державного органу або установи. По-четверте, він володіє спеціальним статусом як член корпорації або страти - він один з маси громадян, що заміщають посади державних інспекторів у різних органах і установах.

Статус держінспектора як посадової особи формується на основі відповідної посади, яка, як уже вказувалося, розглядається як вихідна організаційно-структурна одиниця державного органу (установи). Це дозволяє розглядати його (статус) як частина статусу органу (установи), як юридичну конструкцію, утворену цільовим, організаційно-структурним і компетенційним блоками елементів. При цьому перші два блоки елементів повинні мати своє, відмінне від відповідних елементів статусу органу, наповнення, а компетенційний блок елемента статусу державного інспектора дійсно являє собою частину компетенційного статусу органу. Компетенція органу може бути розділена по посадам за допомогою розділення функції, предмета або території (об'єкта).

У структуру правового статусу державного органу посади включають також відповідальність як самостійного блоку елементів або пропонують ввести «гарантійний» блок елементів, які передбачають несприятливі наслідки для суб'єкта у разі невиконання покладених на нього обов'язків. Однак, на нашу думку, це не вірно: відповідальність, як і гарантії, слід розглядати як елемент особистісної складової статусу держінспектора.

В цільовий блок елементів статусу включають мета, завдання та функції. Стосовно до держінспектора мета, очевидно, повинна полягати в забезпеченні безпеки - як правило, галузева, видова безпека - безпека дорожнього руху, пожежної, промислової, санітарної, екологічної, в будівництві і т.д. На основі аналізу законодавства можна назвати 87 напрямів, за якими діють

держінспектори. Наприклад, у Положенні про державний пожежному нагляді, названа мета забезпечення пожежної безпеки.

Завдання, які вирішуються держінспектором, в загальних рисах повинні відповідати завданням органів, однак при зверненні до нормативних правових актів виявляється, що завдання органів в них не визначені, за рідкісними винятками. Тому, мабуть, Д. А. Ковачев запропонував вважати завданнями державного органу цілі його діяльності, які отримали юридичне закріплення. Погодитися з даною пропозицією не представляється можливим, оскільки юридичне закріплення можуть отримувати, і цілі, і завдання органів,

У нормативних правових актах завдання, як правило, формулюються точно так, як описав Д. Д. Цабрія: завдання орієнтують на досягнення поставлених цілей. Так, завданнями міліції є: забезпечення безпеки особистості; попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень; виявлення і розкриття злочинів; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; захист приватної, державної, місцевої та інших форм власності; надання допомоги фізичним і юридичним особам у захисті їх прав та законних інтересів. Основним завданням державного пожежного нагляду є захист життя і здоров'я громадян, їх майна, державного і майна місцевих громад, а також майна організацій від пожеж і обмеження їх наслідків. Вирішення цих завдань має забезпечити, досягнення цілей - відповідно: громадської безпеки та пожежної безпеки.

Грунтуючись на наведених нормативних установах, можна сформулювати загальні для держінспекторів завдання:

- попередження та припинення правопорушень у сфері діяльності держінспектора;
- захист прав і свобод громадян та організацій, майна;
- охорона навколишнього природного середовища;
- захист державних інтересів.

Функції держінспекторів впливають із функцій з контролю та нагляду:

- дозвіл (ліцензування);
- реєстрація;

- контроль і нагляд.

Насправді перелік функцій може бути значно розширений в результаті аналізу положень про органи виконавчої влади. Державною комісією по проведенню адміністративної реформи був здійснений аналіз 5300 функцій державних органів виконавчої влади, значна частина яких здійснювалася контрольно-наглядовим і органами, здійснена типізація функцій (виділені функції політичні, регулятивні, контролю, нагляду, моніторингу, надання державних послуг та т.д.). На цій основі щорічно планується розробка положень щодо врегулювання здійснення державних функцій. У числі типових функцій держінспектора можна назвати: реєстрацію; дозвіл; контроль і нагляд; моніторинг; облік; аналіз; ведення інформаційних ресурсів (реєстрів, реєстрів, кадастрів); взаємодія; інформування; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; розгляд звернень громадян та організацій.

Організаційно-структурний блок статусу держінспектора включає ряд елементів, які визначають його положення в ієрархії державних посад:

- приналежність до виду державної служби або до категорії «працівників»;
- офіційне найменування посади (керівник органу - головний державний інспектор, головний державний інспектор; заступник головного державного інспектора; старший державний інспектор; державний інспектор; головний державний санітарний лікар; державний санітарний лікар);
- порядок призначення на посаду, переміщення і звільнення з посади, присвоєння кваліфікаційних розрядів, спеціальних звань;
- стан у штаті органу: підпорядкованість наявність підлеглих; право вирішувати питання за підлеглих, скасовувати рішення підлеглих ;
- джерело фінансування: державний бюджет, бюджет, місцевий бюджет;
- формений одяг зі знаками розрізнення;
- спеціальний порядок призначення на посаду (включаючи проведення випробувань, стажування та укладення контракту), просування на посаді, підвищення кваліфікації, присвоєння спеціальних звань, кваліфікаційних розрядів;

- право підпису, наявність особистої печатки, штампа та ін.

Однією з ознак статусу посади держінспектора є його відносна стабільність. Це виявляється в тому, що найменування органів, в штаті яких передбачаються інспекторські посади, можуть змінюватися, самі органи можуть бути реорганізовані, а інспектори продовжують здійснювати покладені на них законом обов'язки. Не випадково в останні роки у законодавстві намітилася тенденція не вказувати офіційні назви державних органів виконавчої влади, а позначати сфери їх діяльності. Наприклад, МВС України Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Найменування посад державних інспекторів протягом десятиліть не зазнають змін.

Третім блоком елементів статусу держінспектора є компетенція, в якій можна виділити:

- функціональну (щодо нагляду, з реєстрації, за дозволом, з обліку, з розгляду справ про адміністративні правопорушення і т.д.);

- процесуальну (повноваження на здійснення конкретних дій: проведення оглядів, перевірок, прийом документів, направлення запитів, дача приписів, складання протоколів і т.д.);
- предметну (визначається областю діяльності);
- територіальну (регіональну, територіальну або зональну, районну, об'єктову).

За своїм змістом компетенційний блок являє собою сукупність посадових прав і обов'язків. Коли мова йде про співвідношення функції і компетенції державного органу, - писав Д. А. Ковачев, - потрібно вирішити питання про те, чи відповідають за своїм характером права даного органу тієї функції, яку він виконує в механізмі держави. На жаль, сучасний стан нормативного правового регулювання у цій частині викликає найбільші нарікання. А. В. Калмикова вважає, що, поскільки контроль (адміністративний нагляд - С. 3.) є управлінською функцією, йому відповідно властива владність, яка проявляється в наявності у контрольних органів низки спеціальних повноважень. Як правило, в джерелах компетенції і називаються повноваження держінспекторів. Проте повноваження увазі повноту можливостей, що не може бути достатнім стосовно посадової особи, наділеного державною владою. Поширена також думка про те, що повноваження - юридична категорія, що об'єднує пов'язані юридичні обов'язки і права. Компетенційні норми повинні точно визначати межі належної і можливої поведінки в залежності від конкретних обставин. Прикладом (хоча далеко не ідеальним) такої регламентації може бути Закон України «Про міліцію», в якій визначені межі можливої поведінки співробітника міліції при застосуванні табельної зброї. Але наведений приклад - швидше виняток, ніж правило. Встановлені в ст. 10 і 11 того ж Закону кореспондуючі один одному обов'язки і права співробітника міліції вже не так деталізовані і не можуть розглядатися як заходи належного і можливого поводження.

Сучасні тенденції розвитку уявлень про державну службу вимагають аналізу джерел компетенції держінспектора з точки зору їх корупційності. Корупційність обумовлюється наявністю в нормативному правовому акті

корупційних чинників - нормативно-правових конструкцій і рішень, що підвищують корупційну небезпеку і роблять норми корупційними. Корупційні чинники можуть включатися в текст нормативного правового акта свідомо чи ненавмисно, відповідати правилам юридичної техніки і порушувати їх.

Корупційна складова закладена в компетенції держінспектора, до повноважень якого віднесено видання актів-дозволів (реєстрація, ліцензування, узгодження та інші форми дозвільної природи), актів-заборон (призупинення діяльності, відсторонення від керування та ін.). Реалізація дозвільних та заборонних повноважень в значній мірі носить дискреційний характер. Багато прав не кореспондують з відповідними обов'язками. Представники Центру стратегічних розробок в Методиці оцінки корупційних нормативних правових актів центральних органів виконавчої влади пишуть, що право і обов'язок для державного органу утворюють повноваження, тобто вони пов'язані нерозривно. Саме через єдність права і обов'язки державного органу розуміється компетенція в теорії адміністративного права. Однак поділ прав та обов'язків в нормативних формулах створює невинуватену ілюзію того, що в певних випадках можна використовувати повноваження як право (тобто не здійснювати його). Більше того, сам державний службовець може неправомірно трактувати своє право тільки як можливість, а не обов'язок здійснення тих чи інших дій, і ставити його здійснення в залежність від «хабара». Це не означає, що у державного органу (державного службовця, посадової особи) взагалі не може бути прав, які можна використовувати на розсуд. Але ці права набувають характеру виключення і знаходяться в строгій залежності від певних, законодавчо встановлених умов (наприклад, право затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину).

Так, держінспектор має право порушити справу про адміністративне правопорушення за наявності одного з підстав, перелічених у КУпАП. Норма про обов'язок порушити справу при наявності будь-яких підстав відсутня. Відповідно, при наявності відомих обставин держінспектор може закрити очі на встановлені законом підстави, якщо вже він не зобов'язаний приймати процесуальне рішення. Всі головні держінспектори (а іноді й держінспектор)

вправі давати обов'язкові для виконання адресатами приписи. Проте ні в жодному нормативному правовому акті чітко не визначені підстави для дачі розпорядження. В той же час, такий припис - юридичний факт, який створює правовідносини, в якому приватна особа ставиться в підлегле і підконтрольне становище. У рідкісних випадках в нормативних правових актах наводяться вичерпні переліки документів, які можуть бути витребувані держінспектором при проведенні перевірок.

Розглянуті блоки елементів в традиційному їхньому уявленні не дозволяють всебічно описати статус держінспектора, оскільки вони охоплюють лише одну складову статусу, пов'язану з посадою. Проте вже на цьому етапі можна зробити висновок про те, що цільовий і компетенційний блоки елементів для всіх держінспекторів значною мірою єдині, це, власне, і дозволяє виділяти їх в окрему групу посадових осіб. Істотні відмінності виявляються в організаційно-структурному блоці, в якому виділяються наступні види;

- 1) головні держінспектори, одночасно за посадою є керівниками органів виконавчої влади і, в той же час, державними цивільними службовцями;
- 2) держінспектори - державні цивільні службовці;
- 3) держінспектори - державні цивільні службовці місцевих органів;
- 4) держінспектори - співробітники «правоохоронних» органів;
- 5) головні держінспектори - керівники державних установ;
- 6) держінспектори - працівники державних установ.

У деяких органах передбачаються старші держінспектори, проте їх виділення пов'язується, як правило, з положенням в ієрархії посад органу (з посадами керівників підрозділів), але не з обсягом повноважень.

Різне ставлення до державної служби, в свою чергу, обумовлює відмінності в особистому статусі громадянина, що заміщає посаду держінспектор, в структурі якого можна виділити:

- обмеження;
- заборони;
- обов'язки;
- відповідальність;

- пільги і привілеї;
- гарантії.

Пільги, привілеї та і гарантії, безумовно, надають значний вплив на якість виконання обов'язків будь-якими посадовими особами. Крім того, вони визначають престижність посади, що, в свою чергу, створить конкурентне середовище, що дозволяє відбирати гідних кандидатів на відповідні посади. Але підвищення якості та ефективності виконавчої влади через вдосконалення системи пільг, привілеїв і гарантій - довгий шлях, результати «переконання» проявляються далеко не відразу.

У числі загальних гарантій, встановлених для держінспекторів, можна назвати:

- державний захист, правові основи якої передбачені Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»;
- адміністративну відповідальність за непокору законним вимогам держінспекторів та інші діяння, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення;
- кримінальна відповідальність за посягання на права держінспектора, передбачених у Кримінальному кодексі України.

Окремі гарантії, наприклад, обов'язкове державне страхування, поширюються тільки на деякі категорії держінспекторів.

На відміну від переконання, примус в короткостроковій і середньостроковій перспективі більш ефективно впливає на поведінку людей, на виконавську дисципліну посадових осіб. Тому значно більш актуальним в даний час є встановлення обмежень, заборон і зобов'язань. Проте встановлення правообмежень, покладено обов'язки і відповідальності, по нашу думку, можливе виключно законом, інше суперечило Конституції України. Насправді обов'язки, заборони та обмеження встановлені з дотриманням Конституції України тільки законом «Про державну службу» - для цивільних службовців і Законом України «Про міліцію» - для працівників міліції, але в різному обсязі. Відносини з роботодавцем держінспекторів - працівників установ регулюються трудовим законодавством, яке не передбачає спеціальних обов'язків, заборон і

обмежень для працівників, що реалізують державні повноваження.

При встановленні заборон, обмежень і зобов'язань необхідно дотримуватися балансу з відповідними гарантіями. У зв'язку з цим не представляється можливим підтримати проект закону «Про внесення змін в окремі законодавчі акти України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року і Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 року і прийняттям Закону «Про запобігання корупції» в частині поширення на працівників міліції та митних органів заборон, обмежень і зобов'язань, передбачених Законом України «Про державну службу», без зміни гарантій у бік наближення їх до гарантій, встановлених для державних цивільних службовців.

Чинне законодавство передбачає обов'язкове дактилоскопування громадян, що заміщають посади держінспекторів. З точки зору боротьби з корупцією представляє інтерес обмеження тривалості закріплення конкретного держінспектора за певним об'єктом п'ятьма роками, заборона направляти знову надійшла на посаду посадова особа з перевірками в піднаглядних організацію, в якій фахівець працював до переходу в наглядовий орган, протягом п'яти років.

Вищевикладене свідчить про те, що в статусі держінспектора спостерігається спільність системоутворюючих ознак. До таких можна віднести:

- спільність виконуваних функцій;
- спільність посадових обов'язків і прав;
- стабільність статусу;
- державний захист.

З іншого боку, нами виявлено суттєві відмінності, зумовлені, насамперед, розподілом посад держінспекторів за трьома видами державної службової діяльності, один з яких формально державною службою не є: 1) державна цивільна служба; 2) державна «правоохоронна служба» та 3) виконання обов'язків держінспектора в державних установах по найму (категорія «працівники»).

Сформоване положення представляється нам неприпустимим ні з позиції

дотримання інтересів держави, забезпечуваних держінспекторами, ні з позиції дотримання особистих інтересів громадян, що заміщають посади держінспекторів. У той же час, статус дозволяє зберігати на мінімальному рівні бюджетні витрати, оскільки зміст державного цивільного службовця (в період служби і після виходу на пенсію) обходиться бюджету дорожче, ніж утримання співробітника «правоохоронних» органів і ще більш, ніж утримання працівника державної установи.

Існуюча схема розподілу посад держінспекторів за видами державної службової діяльності, на нашу думку, страждає відсутністю об'єктивних критеріїв, а, найчастіше, і елементарної логіки. Необхідно зауважити, що в Україні існує досить велика різноманітність службових посад.

Більш-менш точно визначені види державної служби. Відповідно до Закону України «Про державну службу» система державної служби включає державну цивільну службу, військову службу і правоохоронну службу. Крім того, державна цивільна служба підрозділяється на державну і службу органів місцевого самоврядування. На цьому визначеність закінчується, і починаються питання: по-перше, чим є виконання обов'язків особами, що заміщають державні посади, якщо не державною службою (причому не ясно: чи не державною або не службою); по-друге, чому в Міністерстві оборони, в Міністерстві внутрішніх справ передбачені посади державної цивільної служби; по-третє, чому у внутрішніх військах МВС України здійснюється військова служба, а не правоохоронна, адже завдання внутрішніх військ виключно правоохоронні, але ніяк не військові; по-четверте, що таке правоохоронна служба, в яких органах повинні передбачатися посади правоохоронної служби, якщо традиційно до правоохоронних органів прийнято відносити міліцію, прокуратуру, суд, адвокатуру і т. д.

Незважаючи на великий інтерес науки до проблем державної служби, відповіді на ці питання немає. Багато в чому причина цьому бачиться нами в тому, що законодавство про державну службу безсистемно. Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» визначає, що служба в органах прокуратури є особливий вид державної служби. Але в законодавстві про цивільну службу

особливі види та подібні винятки не передбачені. Видається, що суперечливість закладена вже в Загальній частині законодавства про державну службу. Відповідно до Закону України «Про державну службу» державною службою визнається діяльність із забезпечення повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування, а також по забезпеченню повноважень осіб, що заміщають державні («конституційні») посади. Діяльність же осіб, що заміщають державні посади і, державною службою, з точки зору закону, не є. Тобто, або їх діяльність - знову ж, або не служба, або служба, але не державна.

У державній цивільній службі передбачені категорії посад: керівники, помічники (радники), фахівці та забезпечують фахівці. І тут ми знову стикаємося з неузгодженістю правових норм: якщо вся державна цивільна служба суть забезпечення чийось повноважень (Закон України «Про державну службу»), то забезпечують фахівці, отже, забезпечують повноваження керівників і фахівців, у свою чергу забезпечують повноваження, наприклад, державного органу.

До якої категорії слід віднести державних інспекторів? Для відповіді на це питання, перш необхідно визначитися з тим, чиї повноваження вони здійснюють, або, що являє собою адміністративний нагляд: самостійне здійснення функцій чи забезпечення чиеїсь діяльності? Якщо діяльність інспектора носить забезпечувальний характер, значить, правоохоронна служба схоже державної цивільної. Якщо ж виявиться, що інспектор здійснює державні функції безпосередньо, його служба виходить за рамки регулювання законодавством про державну службу, що ставить його в один ряд з прокурорами, суддями та аудиторами Рахункової палати України.

Розглянемо, наприклад, положення КУпАП. У багатьох статтях Загальної частини називаються «судді, органи, посадові особи». Саме ці суб'єкти здійснюють юридично значимі дії і приймають юридично значимі рішення, в тому числі, виносять постанови у справах про адміністративні правопорушення. Однак у главі 17 КУпАП названі суди та органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. При цьому під органами розуміються:

- Стаття 218. Адміністративні комісії
- Стаття 219. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад
- Стаття 221. Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)
- Стаття 221-1. Місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України
- Стаття 222. Органи внутрішніх справ (міліція)
- Стаття 222-1. Органи Державної прикордонної служби України
- Стаття 223. Органи державного пожежного нагляду
- Стаття 224. Органи залізничного транспорту
- Стаття 225. Органи морського і річкового транспорту
- Стаття 228. Органи повітряного транспорту
- Стаття 229. Органи автомобільного транспорту та електротранспорту
- Стаття 230-1. Органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю
- Стаття 231. Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці
- Стаття 231-1. Органи державного геологічного контролю
- Стаття 234-1. Органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні
- Стаття 234-2. Органи державної податкової служби України
- Стаття 234-3. Національний банк України
- Стаття 235. Військові комісаріати
- Стаття 235-1. Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України
- Стаття 236. Органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби
- Стаття 238. Державні органи ветеринарної медицини, підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів
- Стаття 238-1. Органи державного контролю за використанням та охороною земель
- Стаття 238-2. Органи Державної служби з карантину рослин України
- Стаття 238-3. Органи державного контролю в галузі насінництва та

розсадництва

Стаття 238-4. Спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері захисту рослин

Стаття 239. Спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр

Стаття 240. Органи рибоохорони

Стаття 241. Органи лісового господарства

Стаття 242. Органи мисливського господарства

Стаття 242-1. Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України

Стаття 243. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації

Стаття 244. Органи Міністерства аграрної політики України

Стаття 244-1. Органи, які здійснюють державний пробірний контроль

Стаття 244-2. Органи Пенсійного фонду України

Стаття 244-3. Органи державної статистики

Стаття 244-4. Органи виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів

Стаття 244-5. Органи державного контролю за цінами

Стаття 244-6. Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю

Стаття 244-7. Органи виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації

Стаття 244-8. Органи державного контролю якості лікарських засобів

Стаття 244-9. Органи Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття

Стаття 244-10. Органи Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України

Стаття 244-11. Органи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

Стаття 244-12. Органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки

Стаття 244-13. Органи Державної інспекції з енергетичного нагляду за

режимами споживання електричної та теплової енергії

Стаття 244-14. Органи Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж

Стаття 244-15. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики

Стаття 244-16. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

Стаття 244-17. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Стаття 244-18. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг

Стаття 244-19. Органи ринкового нагляду

Кодексом встановлено, що від імені органів виконавчої влади та установ (за винятком колегіальних органів) справи про адміністративні правопорушення розглядають у межах своїх повноважень посадові особи. Зі згаданих статей також випливає, що посадові особи розглядають справи про адміністративні правопорушення від імені відповідних органів. При цьому, правда, неясно, від імені яких конкретно органів внутрішніх справ - міських, районних тощо.

Протоколи уповноважені складати посадові особи органів, але без вказівки на те, що протоколи складаються «від імені органів».

Кодексом цивільного захисту України визначається, що, по-перше, державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами відповідно до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", цього Кодексу та інших законодавчих актів.; по-друге, дається перелік таких органів; по-третє, встановлюється правове становище державних інспекторів пожежного нагляду; по-четверте, визначаються повноваження державних

інспекторів пожежного; по-п'яте, дається доручення Кабінету Міністрів України затвердити повноваження державних інспекторів пожежного нагляду. Але ось уже в Постанові Кабінету Міністрів України, прийнятому на виконання названого доручення, називаються права органів пожежного нагляду,.

Відповідно до Водного кодексу України, зокрема ст. 15-2, до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить:

1) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів;

2) прийняття у встановленому порядку рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства;

3) вирішення інших питань у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

У Положенні про Державну інспекцію безпеки дорожнього руху МВС України, здійснено розмежування органів Державтоінспекції за рівнями. В Положенні встановлені обов'язки і права Державтоінспекції, що включають такі особистісні повноваження, як, наприклад, видача дозволів ї на установку спеціальних сигналів, дача приписів, складання протоколів про адміністративні правопорушення і т.д.

Лісовим кодексом, зокрема ст. 29-2. «Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин» передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального

використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин:

1) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

2) розглядає справи про адміністративні правопорушення;

3) обмежує чи зупиняє (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо вона здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів;

4) застосовує у випадках, передбачених законом, економічні санкції до підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подає позови до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення;

5) вирішує інші питання, визначені законом та покладені на нього актами Президента України.

У законодавстві є і інші варіанти вирішення питання про те, чиї повноваження виконує посадова особа. Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює особливості правового становища суддів, найбільш суттєвими з яких, але нашу думку, є наступні :

- суддя незалежний, він не вбудований ні в яку владну вертикаль;
- рішення судді, яке набрало законної сили, є обов'язковим для всіх, незалежно від положення в системі державної влади:

- повноваження по здійсненню правосуддя передбачені безпосередньо Конституцією України;

- персональність призначення на посади суддів;
- безстроковість статусу судді;
- суддя особисто (іноді колегіально), від імені України, здійснює державну функцію суду - вершить правосуддя.

Законом України «Про Рахункову палату» визначено, що повноваження

Рахункової палати. Зокрема, ст. 32. Передбачає права осіб, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати. Зокрема:

1. Під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, мають право:

1) безперешкодно входити до будь-яких приміщень і сховищ об'єкта контролю;

2) запитувати і вивчати оригінали документів та інші матеріали, дані на електронних носіях, одержувати у визначений керівником контрольної групи термін копії, витяги з документів (у тому числі електронних);

3) ознайомлюватися в установленому законом порядку з документами та матеріалами, що містять інформацію з обмеженим доступом;

4) вимагати від посадових осіб об'єкта контролю невідкладного усунення виявлених порушень і надання у визначений строк письмової інформації про це;

5) отримувати усні та письмові пояснення від посадових осіб об'єкта контролю;

6) за рішенням суду опечатувати каси та касові приміщення, склади, комори, архіви та інші приміщення об'єкта контролю, вилучати документи із складанням відповідного акта та опису вилучених документів.

2. Особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) зобов'язані:

1) невідкладно доповідати члену Рахункової палати, відповідальному за здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), про виявлені факти заподіяння шкоди державі, вживати заходів із запобігання таким фактам у подальшому;

2) дотримуватися принципів незалежності, законності, повноти, об'єктивності, достовірності та обґрунтованості;

3) приймати від посадових осіб об'єкта контролю подані за їх ініціативою усні та письмові заяви, зауваження, пояснення і проводити перевірку

порушених у зверненнях питань;

4) не розголошувати інформацію про об'єкт контролю до розгляду матеріалів на засіданні Рахункової палати, крім випадків, передбачених пунктом 1 цієї частини;

5) невідкладно повідомляти керівнику контрольної групи про всі випадки перешкоджання або неправомірного втручання посадових осіб об'єкта контролю або інших осіб у здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), фіксувати такі випадки і вживати передбачених законом заходів для притягнення до відповідальності винних у вчиненні таких правопорушень;

6) заявляти про самовідвід від участі у здійсненні заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за наявності обставин, що вказують на потенційний конфлікт інтересів.

Члени Рахункової палати та посадові особи апарату Рахункової палати самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, що суперечать закону, а також ужити інших заходів, передбачених законом.

Також близька до посади державного інспектора за характером вирішуваних завдань посада прокурора. Законом України «Про прокуратуру» ознаками статусу прокурора є наступні:

- особливий порядок призначення на посаду Генерального прокурора і призначення їм нижчестоящих прокурорів;
- ієрархічна побудова системи органів прокуратури;
- обмеженість терміну дій повноважень Генерального прокурора;
- самостійність і незалежність прокурорів у здійсненні покладених на них функцій;
- винесення прокурором актів прокурорського реагування від свого імені;
- поширення владних повноважень прокурора на органи державної влади;
- привласнення прокурорам класних чинів.

Незважаючи на те, що прокурори самостійно здійснюють свої

повноваження, посади прокурорів можна віднести до посад державної служби, що дозволяє нам стверджувати, що прокурорська служба повинна входити в державну правоохоронну службу.

Посадова особа антимонопольного комітету також може виступати у ролі державного інспектора. Так ст. 16. Закону України «Про Антимонопольний комітет» до компетенції державного уповноваженого Антимонопольного комітету України відносить :

1) розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, про надання дозволу, надання попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, приймати розпорядження про початок розгляду справи або надавати мотивовану відповідь про відмову в розгляді справи, проводити, організовувати розслідування або дослідження за цими заявами і справами, закривати провадження у цих справах незалежно від їх підвідомчості іншим органам Антимонопольного комітету України, вносити, передавати їх в установленому Антимонопольним комітетом України порядку на розгляд цих органів для прийняття рішення;

2) приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення, надавати попередні висновки стосовно узгоджених дій;

3) складати протоколи, розглядати справи про адміністративні правопорушення, виносити постанови в цих справах;

4) проводити перевірки суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

5) безперешкодно входити до приміщень підприємств, установ та організацій під час проведення перевірок та розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції за умови пред'явлення службового посвідчення і документів, що підтверджують

проведення перевірки чи розслідування;

6) при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом;

7) викликати для надання пояснень під час розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції посадових осіб і працівників суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, інших юридичних осіб, їх структурних підрозділів, філій, представництв, а також фізичних осіб;

8) призначати експертизу та експерта з числа осіб, які володіють необхідними знаннями для надання експертного висновку;

9) у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання - юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

10) у разі перешкоджання працівникам Антимонопольного комітету України виконувати повноваження, передбачені пунктами 4-6 і 9 частини першої цієї статті, залучати поліцейських для застосування передбачених законом заходів, необхідних для подолання перешкод;

11) залучати поліцейських, працівників митних та інших правоохоронних органів до забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування, в тому числі збирання та вилучення доказів, накладення арешту на майно, предмети, документи, інші носії інформації;

12) залучати до проведення перевірок спеціалістів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій за

погодженням з їх керівниками, депутатів місцевих рад за їх згодою;

13) проводити дослідження ринку, визначати межі товарного ринку, а також становище, в тому числі монопольне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймати відповідні рішення (розпорядження);

14) визначати наявність або відсутність контролю чи узгодженості дій між суб'єктами господарювання або їх частинами та склад групи суб'єктів господарювання, що є єдиним суб'єктом господарювання;

15) вносити до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

16) надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити пропозиції органам державної влади, органам місцевого самоврядування, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, що можуть мати негативний вплив на конкуренцію;

17) надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

18) звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитами щодо надання інформації про справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

19) представляти Антимонопольний комітет України без спеціальної довіреності в суді;

20) здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України "Про здійснення державних закупівель".

Рішення та розпорядження державних уповноважених Антимонопольного комітету України приймаються від імені Антимонопольного комітету України.

Таким чином, державний інспектор здійснює повноваження наглядового органу - органу публічної адміністрації, в той же час, його права та обов'язки закріплюються законом, а це обумовлює безпосереднє здійснення інспектором функції державного органу. Звідси випливає висновок про те, що посада державного інспектора - це посада державної служби. Безпосереднє здійснення функцій наглядового органу означає, що посада державного інспектора відноситься до категорії «спеціаліст» або «керівник». Нажаль, ми повинні констатувати, що посада державного інспектора може бути віднесена як до першої, так і до другої з названих категорій. Справа в тому, що, як правило, керівники служб, керівники структурних підрозділів, територіальних органів є одночасно за посадою головним і (іноді - старшими) державними інспекторами - ці посади належить віднести до категорії «керівники», всі інші посади державних інспекторів - посади категорії «фахівці».

Далі, необхідно визначити, до якого виду державної служби належить служба на посаді державного інспектора. В даний час визначеності на цей рахунок немає в нормативних правових актах, а в наукових роботах це питання залишається поза увагою вчених-адміністративістів.

Законодавство про державну службу передбачає три її види: військову, цивільну і правоохоронну. Однозначно можна стверджувати, що інспекторські посади не можуть ставитися до військової служби вже тому, що відповідно до Закону України «Про державну службу» військова служба - це вид державної служби, що представляє собою професійну службову діяльність громадян на військових посадах або не так на військових посадах у випадках і на умовах, передбачених законами та (або) нормативними правовими актами Президента України, у Збройних Силах України, військових (спеціальних) формувань і

органів, які здійснюють функції щодо забезпечення оборони і безпеки держави. Таким громадянам присвоюються військові звання. Завдання військовослужбовців, таким чином, принципово відрізняються від завдань, вирішення яких покладається на державних інспекторів.

Відповідно до Законів України «Про державну службу», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та ряду інших нормативних актів, правоохоронна служба - це вид державної служби, що представляє собою професійну службову діяльність громадян на посадах державної служби в державних органах, службах та установах, що здійснюють функції щодо забезпечення безпеки, законності та правопорядку, по боротьбі зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Таким громадянам присвоюються спеціальні звання і класні чини. Очевидно, що забезпечення безпеки, законності та правопорядку, захист прав і свобод людини і громадянина - завдання державних інспекторів. Отже, посади державних інспекторів - це посади державної правоохоронної служби. І розміщуються названі посади у органах виконавчої влади та установах.

А. Ф. Ноздрачов визначає правоохоронну службу як професійну службову діяльність на посадах державної правоохоронної служби в системі правоохоронних органів України і нагадує, що доктрина в числі основних напрямків правоохоронної діяльності включає: охорону законності і правопорядку; захист прав і свобод людини; протидія злочинам та іншим правопорушенням. На його думку, ознаками правоохоронних органів, що здійснюють зазначені види діяльності в державі, є:

- державний характер організації та діяльності;
- виконання завдань спеціально підготовленими кадрами;
- здійснення правоохоронної діяльності згідно встановленою законом процедурою;
- передбачені законом підстави для виникнення правоохоронної діяльності;
- можливість оскарження дій правоохоронних органів у службовому та судовому порядку;

- відповідальність посадових осіб за порушення прав і свобод громадян.

Вище названі ознаки дійсно властиві правоохоронній службі, проте в рівній мірі вони властиві і цивільній службі. Ці ознаки вторинні, їх наявність свідчить про впорядкованості, обмеженості правоохоронної служби. Первинними мають бути ознаки, що дозволяють виокремлювати правоохоронну службу з системи державної служби взагалі. Такими ознаками, очевидно, слід вважати цілі, завдання та функції правоохоронної служби, точніше, організаційно структурних одиниць - посад, підрозділі, органів.

Для всіх правоохоронних органів, на думку А. Ф. Ноздрачова, характерна якась сукупність правоохоронних функцій, що і об'єднує їх здійснюють державні органи в єдину систему, У їх числі:

- забезпечення правопорядку (припинення адміністративних правопорушень, і попередження і припинення злочинів);
- участь у кримінальному судочинстві (кримінальне переслідування, оперативно-розшукові заходи, попереднє розслідування у формі дізнання і досудового слідства);
- обвинувачення в суді;
- виконання вироків.

Видається, що шановний учений недостатньо чітко визначив місце правоохоронної служби в системі державної служби. По-перше, помилковим, на нашу думку, є жорстка прив'язка правоохоронної служби до правоохоронних органів. З одного боку, правоохоронні органи - широке поняття, що об'єднує не тільки органи виконавчої влади, але також органи судової влади (а чим ще вони займаються, окрім як правоохороною). Органи прокуратури та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в Україні, основне призначення якого - охорона прав людини. По-друге, державна цивільна служба і військова служба не прив'язані так жорстко до органів певного виду, ми вже вказували на те, що посади цивільної служби передбачені в міністерствах оборони і внутрішніх справ, у СБУ України і інших «силових» структурах; посади військової служби передбачені в МВС України та деяких інших місцевих органах виконавчої влади, що не відносяться до Міноборони України, а органи цивільної служби,

як такі, взагалі не виділяються. По-третє, сенс і зміст професійної службової діяльності державного службовця полягають у визнанні, дотриманні та захисті прав і свобод людини і громадянина. Якщо захист прав і свобод людини і громадянина - не має правоохорони, то - що це? По-третє, в представленому переліку функцій переважають функції кримінального переслідування. Але ці функції здійснюються обмеженим колом правоохоронних органів, до того ж не можна погодитися з тим, що правоохорони здійснюється тільки кримінально-правовими засобами. Навпаки, в набагато більшому обсязі правоохорона здійснюється адміністративно-правовими засобами.

Вищевикладене свідчить про необхідність перегляду доктринальних положень про державну службу, на основі яких можливе буде впорядкувати правові основи інституту державної служби. Відсутність теоретичних основ залишається, на нашу думку, головною перешкодою до прийняття закону «Про правоохоронну службу».

Видається, що системною помилкою більшості дослідників проблеми ідентифікації правоохоронної служби є спроба пов'язати правоохоронну службу та правоохоронні органи. При цьому, що цікаво, ніхто не намагається виділити в системі державних органів «цивільно-службові» або «цивільні» органи, в яких передбачається державна цивільна служба. Не відповідає такий підхід і чинному законодавству. Адже Законі «Про державну служби» як прив'язку посад правоохоронної служби названі державні органи, служби, в яких передбачаються також і посади державної цивільної служби, та установи (до питання про статус установ, в яких створюються посади правоохоронної служби, ми звернемося в наступному параграфі дисертації). Отже, первинної тут повинна стати сутність діяльності конкретної посадової особи, що визначається цілями, завданнями та функціями відповідної державної посади. Саме посаду визначає особливості статусу державного службовця. І якщо посадові обов'язки характеризують посаду як правоохоронну, оскільки ці обов'язки необхідні для вирішення правоохоронних завдань, для вирішення яких створювалася дана посада, то заміщення даної посади, виконання названих посадових обов'язків і є правоохоронна служба.

У чому ж полягає сутність правоохоронної діяльності? Семантичний аналіз слів «правоохоронна діяльність» свідчить про наявність в цьому терміні лише одного сенсу: це діяльність спрямована на охорону права. Але охорона права - одне із завдань держави в цілому, більше того, охорона права здійснюється і самим правом - всяка правова норма лише тоді існує, коли в її структурі присутній в якості обов'язкового елемента санкція. Інша справа, що в системі державних органів і в системі державної служби можна виділити органи і посади, для яких охорона права є головним завданням і ті, які створюються для вирішення інших завдань, а охорона права здійснюється ними «в тому числі». У результаті ми отримаємо самостійну систему державної правоохоронної служби як діяльності на посадах правоохоронної служби. Причому, необхідно буде визнати існування правоохоронної служби. Єдина нерозв'язна проблема полягає в неможливості віднесення до правоохоронної служб, точніше, в неможливості єдиного правового регулювання правоохоронної служби в органах виконавчої влади та інших державних органах (суди, прокуратура, Рахункова палата).

Таким чином, необхідно визнати, що «діяльність з контролю і нагляду», а також юрисдикційна діяльність складають основний зміст правоохоронної діяльності, а посади державних інспекторів (дільничних уповноважених міліції та державних санітарних лікарів) - це і є посади правоохоронної служби. Проте не має значення, в яких органах виконавчої влади передбачені ці посади. Даний висновок - основні, фундаментальні для даного аналізу адміністративно-правового статусу інспектора.

Таким чином, викладене дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Адміністративно-правовий статус держінспектора визначається сукупністю факторів, які надають йому спеціальний характер: владність, примусовість, спрямованість .
2. Повноваження, здійснювані держінспекторами, за своєю природою є державними, що, в свою чергу, обумовлює приналежність посади держінспектора до державної служби - державної правоохоронної служби.
3. Наявність дискреційних повноважень, незабезпечених належною

мірою нормативним закріпленням обов'язків, прав і відповідальності, є потужним корупційним фактором, що підлягають подоланню за допомогою розвитку законодавства про державну службу, а також законодавства про контроль і нагляд.

4. Спільність правової природи повноважень, здійснюваних Госин держінспекторами, є необхідною і достатньою умовою для уніфікації адміністративно-правового статусу держінспекторів, зрівняння їх правового положення, причому, не тільки в тих правовідносинах, а яких вони реалізують свої владні повноваження, але і у позаслужбових відносинах.

5. Оптимізація особистісної складової статусу держінспектора повинна здійснюватися з урахуванням дотримання балансу між обмеженнями, заборонами, обов'язками і відповідальністю, з одного боку, і привілеями, пільгами і гарантіями, з іншого боку.

6. Оптимізація та уніфікація статусу держінспектора є запорукою успіху адміністративної реформи, і, в той же час, гарантією розвитку приватного підприємництва.

3.2. Напрями удосконалення діяльності системи суб'єктів адміністративного нагляду

У першому параграфі даної глави було показано, що в даний час в Україні діє безліч суб'єктів адміністративного нагляду. Ця множинність об'єктивно обумовлена складністю об'єктів, адміністративного нагляду, необхідністю все більш вузької спеціалізації адміністративно-наглядової діяльності. Наглядові органи дуже різноманітні як за своєю організаційною формою (міністерства, служби, агентства, інспекції і т.д.), з організаційного положенням, за обсягом повноважень, так і за цивільно-правовим статусом (органи, установи, що мають статус юридичної чи ц а і не мають).

Все це безліч різнорідних суб'єктів своєю діяльністю забезпечує в країні особливе правове становище піднаглядності врегульованою правом діяльністю,

що припускає своєчасне виявлення і припинення порушень нормативних приписів.

Результати моніторингу, проведеного Мінекономрозвитку і торгівлі України свідчить, що всього Україні проводиться більше значна кількість контрольно-наглядових заходів, на організацію та проведення яких витрачаються бюджетні кошти.

Адміністративний нагляд, здійснюваний органами виконавчої влади по відношенню до юридичних осіб і індивідуальних підприємців, таким чином, в сучасних умовах стає вже не способом забезпечення дотримання всіма суб'єктами загальнообов'язкових правил, встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами, а серйозним адміністративним бар'єром економічному розвитку країни, однієї з найбільш корумпованих сфер суспільного життя. Це викликає закономірну стурбованість керівництва країни. Не випадково Президентом України поставлено завдання впорядкування контрольно-наглядової (адміністративно-наглядової) діяльності.

На зустрічі Президента України з представниками малого бізнесу під час обговорення проблем подолання адміністративних бар'єрів було звернуто увагу на одну обставину, пов'язане з термінами проведення перевірок малих підприємств.

Висловлена до Кабінету Міністрів України Президентом України претензія свідчить про те, що заходи, вжиті з метою упорядкування контрольно-наглядової діяльності у сфері підприємницької діяльності та зниження адміністративних бар'єрів, не привели до очікуваних результатів. Справа в тому, що в промові Президента РФ сформульовано бажане уявлення про належне порядок проведення планових перевірок, що не відповідає фактичному. У зв'язку з цим необхідно: а) уточнити, які періодичність і тривалість перевірок передбачені законом; б) як реалізувати висловлену Президентом України умова в писаному праві; в) як організувати діяльність суб'єктів адміністративного нагляду відповідно до вимог Президента України і чи можливо це. За результатами зустрічі на рівні Кабінету Міністрів України було прийнято рішення про тимчасове обмеження перевірок та наглядових

заходів з метою впорядкування діяльності контрольно-наглядових органів.

Світова фінансова криза, істотне зниження бюджетних доходів, загроза падіння рівня життя громадян в черговий раз винесли на порядок денний питання про необхідність розвитку економіки, приватного підприємництва і, особливо, малого бізнесу, який створює робочі місця і конкуренцію на ринках товарів, робіт, послуг. Однак розвитку приватного бізнесу перешкоджають адміністративні бар'єри, на необхідність усунення яких вказують вчені-адміністративісти. Якщо в періоди зростання високі світові ціни на сировину, насамперед, на енергоносії дозволяють компенсувати адміністративні витрати бізнесу, забезпечувати стійке зростання добробуту населення України, то в кризові періоди проблема різко загострюється. Цими обставинами обумовлюється підвищена увага Президента та Кабінету Міністрів України до створення сприятливих умов розвитку приватного підприємництва в останній час.

Основні перешкоди розвитку приватного бізнесу відомі: це корупція у владних структурах, непідйомні для малого підприємства збори і платежі за отримання різного роду дозволів, підключення до джерел водо-, електро-, газо-контрольно-наглядової діяльності.

Нажаль, треба визнати, що адміністративно-правова наука приділяє незаслужено мало уваги теоретичній розробці зазначених проблем. Виняток становлять, мабуть, лише проблеми боротьби з корупцією. У періодичних виданнях вкрай рідко зустрічаються роботи, присвячені дозвільної діяльності. Недостатньо розроблені адекватні сучасним умовам теоретичні основи адміністративно-наглядової діяльності, в окремих роботах розкриваються лише окремі аспекти. Тому прийняті Кабінетом Міністрів України заходи щодо впорядкування діяльності органів державного контролю та нагляду і місцевого контролю не дають очікуваного результату. Про це, власне і йшлося на зустрічі Президента України з представниками малого бізнесу.

Що стосується строків перевірок, то вони повинні бути чітко окреслені. Так порядок проведення податкових перевірок регулюється Главою 8 Податкового кодексу України (статті 75 – 86).

Тривалість документальних планових перевірок не повинна перевищувати 30 робочих днів для великих платників податків, щодо суб'єктів малого підприємництва - 10 робочих днів, інших платників податків - 20 робочих днів.

Продовження строків проведення таких перевірок можливе за рішенням керівника податкового органу не більш як на 15 робочих днів для великих платників податків, щодо суб'єктів малого підприємництва - не більш як на 5 робочих днів, інших платників податків - не більш як на 10 робочих днів.

Тривалість документальних позапланових перевірок, не повинна перевищувати 15 робочих днів для великих платників податків, щодо суб'єктів малого підприємництва - 5 робочих днів, інших платників податків - 10 робочих днів.

Продовження строків проведення таких перевірок можливе за рішенням керівника органу державної податкової служби не більш як на 10 робочих днів для великих платників податків, щодо суб'єктів малого підприємництва - не більш як на 2 робочих дні, інших платників податків - не більш як на 5 робочих днів.

Тривалість фактичних перевірок не повинна перевищувати 10 діб. Продовження строку таких перевірок здійснюється за рішенням керівника податкового органу не більш як на 5 діб.

Загальний строк проведення планової виїзної перевірки повинно бути сформульовано досить виразно і не допускати двоякого тлумачення. В ній обмежено термін проведення саме однієї конкретної планової виїзної перевірки, проведеної одним суб'єктом адміністративного нагляду. А можливість продовження зазначеного терміну рішенням керівника органу додатково підтверджує це. Адже, якщо припустити, що зазначений термін є сумарним для всіх перевіряючих суб'єктів, то керівник якого з наглядових органів уповноважений продовжувати термін? Отже, критиковані Президентом України керівники органів адміністративного нагляду строго дотримуються норми закону і адресатом норми є суб'єкт адміністративного нагляду, зобов'язаний в установленний термін провести перевірку. Але інший суб'єкт

адміністративного нагляду фактом недавнього проведення планової перевірки того ж об'єкта іншим перевіряючим не пов'язаний, він лише зобов'язаний також укластися в зазначений термін проведення своєї планової перевірки.

Разом з тим, висловлені Президентом України претензії виникли не на пустому місці. Ідея про обмеження законом загального часу проведення планових перевірок юридичних осіб або індивідуальних підприємців неодноразово озвучувалася підприємцями.

Формалізувати вимогу про обмеження сукупного часу проведення планових перевірок усіма суб'єктами адміністративного нагляду протягом року для кожного конкретного підприємця за наявності політичної волі не складно. Необхідно лише трохи скоректувати Податковий кодекс України.

Інша справа - забезпечити дотримання даної вимоги, зберігши правоохоронний потенціал адміністративного нагляду. Дане питання потребує спеціального розгляду. При цьому необхідно враховувати, що місцевий контроль по відношенню до юридичних осіб і індивідуальних підприємців представляють за своїм змістом адміністративний нагляд, оскільки під місцевим контролем у законі розуміється не діяльність контрольного органу місцевого самоврядування, а здійснення виконавчо-розпорядчим органом місцевого самоврядування (його структурними підрозділами або органами місцевого самоврядування) переданих державних повноважень по забезпеченню дотримання усіма підприємцями, які перебувають на території місцевих громад, обов'язкових вимог законів, нормативних правових актів України, а також нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Основними особливостями контрольно-наглядової діяльності, які необхідно враховувати для вирішення поставленого завдання, на нашу думку є наступні:

1) безліч суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, їх різноманітність;

2) самостійність кожного суб'єкта в межах своєї компетенції;

3) відсутність єдиної координації контрольно-наглядової діяльності.

Суб'єкти державного контролю (нагляду) і місцевого контролю - або

суб'єкти адміністративного нагляду - являють собою функціональну спільність у системі виконавчої влади, утворену вертикальними підсистемами, кожна з яких володіє необхідними інтегративними якостями, що дозволяють вважати їх цілісними системами. Це системи служб, державних інспекцій та інших органів і установ, що володіють складним і організованими структурами зі своїми центральними апаратами, структурними та територіальними підрозділами з відповідною спеціалізацією, об'єднаними розвиненими вертикальними системними зв'язками. Всі ці цілісні системи значною мірою зберігають свою автономність і в сукупності не утворюють цілісної системи більш високого рівня. Наявні вертикальні зв'язки служб і агентств з Президентом та Кабінетом Міністрів України або міністерствами, у віданні яких вони знаходяться, аналогічні зв'язку в системах місцевих органів виконавчої влади, а також вертикальні зв'язки інспекцій, інтегрованих в інші органи виконавчої влади як структурні підрозділи, не грають визначної ролі в організації адміністративно-наглядової діяльності. Вищестоящі органи не спускають зверху плани перевірок, не визначають переліки об'єктів нагляду, при цьому, кожен суб'єкт зацікавлений в найбільш повному охопленні своєю увагою об'єктів, розташованих на території його ведення. Горизонтальні зв'язки між органами та установами нечисленні і нестійкі. Більш того, самі суб'єкти адміністративного нагляду у створенні і підтримці горизонтальних зв'язків, в об'єднанні своїх зусиль не зацікавлені. Тому єдиний вихід із ситуації - координація їх діяльності «зверху».

Організаційне та нормативне забезпечення взаємодії та координації діяльності різних контрольних і наглядових органів усіх рівнів влади розглядається в якості однієї із завдань адміністративної реформи. Однак шляхи вирішення цих завдань до теперішнього часу не визначені, незважаючи на те, що в практиці вітчизняного державного управління накопичено певний досвід. Адже скарги на інспекторів на виробничих об'єктах відомі давно. З метою впорядкування контрольно-наглядової діяльності створювалися на громадських засадах міжвідомчі ради з координації контролю та організації комісійних перевірок; координаційні органи в союзних республіках. Однак

громадські початку виявилися недостатньо міцними, а створені в республіках координаційні органи не могли впливати на органи союзного підпорядкування. В результаті координувалась тільки близько 30% планованих перевірок. На протязі деякого часу в СРСР діяв і всесоюзний регулятор контрольної діяльності, покликаний забезпечувати узгодженість діяльності державних інспекцій - Міністерство державного контролю, згодом перетворене в Комісію радянського контролю Ради Міністрів СРСР, а потім - в союзно-республіканський орган - Комісію державного контролю. В якості однієї з основних причин такої перманентної його реорганізації називали те, що даний орган не приділяв необхідної уваги залученню трудящих до своєї контрольної діяльності, працював у відриві від радянських, партійних, профспілкових, комсомольських та інших громадських організацій, намагався охопити своїми обстеженнями буквально те, що стосувалося господарського і культурного будівництва, включаючи й такі питання, як розвиток науки і техніки, розвиток окремих галузей виробництва, за що піддавався обґрунтованій критиці. Видається, що помилковим було не визначення тієї чи іншої форми такого органу, а покладання на нього власне контрольних повноважень поряд з координаційними.

У 60-ті роки минулого століття дана проб лема привертала увагу вчених-адміністративістів, в роботах яких пропонувалися різні варіанти координації діяльності державних інспекцій - попередниць сучасних служб, які зводилися, по суті, до створення єдиного надвідомчого координуючого центру, який би здійснював функції централізованого керівництва, координації, контролю, розробки пропозицій щодо вдосконалення організаційної структури утвореної системи контрольних органів, методичного керівництва ними. Разом з тим, було визнано недоцільним об'єднання наглядових і контрольних функцій в одному органі, оскільки подібний орган «страждав би гігантизм і негайно втратив би контакт з адміністративною реальністю».

Об'єктивна необхідність упорядкування контрольно-наглядової діяльності змушує практиків самостійно шукати способи координації, виходячи зі сформованих умови.

Має місце і взаємодія суб'єктів адміністративного нагляду, здійснюване ними в ініціативному порядку «по горизонталі». Можна виділити історично сформовані форми взаємодії і нові, організовані на основі вертикального підпорядкування. На жаль, подібні форми реалізуються лише при прояві активності органом - ініціатором взаємодії. В даний час прийнято лише декілька міжвідомчих наказів по взаємодії..

Вже прийняті накази щодо взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при здійсненні ними функції адміністративного нагляду потребують окремого наукового аналізу.

Названі положення:

1) встановлюють принципи взаємодії:

- законність;
- виключення дублювання функцій і повноважень у сфері діяльності;
- гласність при суворому дотриманні державної та іншої захищеної законом таємниці;
- самостійність у реалізації власних завдань і повноважень, а також у виробленні форм і методів використання власних сил і засобів;

2) визначають основні напрями взаємодії, наприклад:

- організація попередження і припинення адміністративних правопорушень;
- здійснення державного контролю за дотриманням законів та інших нормативних правових актів України, що регулюють відносини у конкретній області;

3) установлюють завдань і взаємодії, наприклад:

- створення іншої системи захисту охоронюваних відносин від протиправних посягань;
- захист економічних інтересів громадян і організацій;
- захист ринку від загроз;
- створення системи моніторингу адміністративних правопорушень у сфері конкретних відносин;
- формування правової культури суспільства;

4) визначають порядок взаємодії:

- аналіз результатів роботи;
 - узагальнення та поширення передового досвіду роботи;
 - організація та проведення конференцій, нарад, семінарів з представниками піднаглядних суб'єктів;
 - розробка методичних рекомендацій;
 - планування заходів щодо попередження та припинення правопорушень;
 - здійснення інформаційного обміну;
 - координація та проведення спільних досліджень;
 - взаємодія з регіональними засобами масової інформації;
 - створюють робочі групи із співробітників територіальних органів;
- 5) розмежовують повноваження органів виконавчої влади;

6) встановлюють порядок забезпечення доступу до інформації про взаємодію.

Подібна регламентація взаємодії не витримує критики. По суті такі акти не об'єднують, а, навпаки, розмежовують, сприяють відокремленню наглядових органів, що суперечить їх найменуванню. Взаємодія, на нашу думку, має полягати не тільки в узагальненні досвіду і створення робочих груп, але, перш за все, в плануванні спільних дій, в утвердженні спільних планів роботи, в розподілі ролей. Правильно організована взаємодія дозволяє отримати синергетичний ефект від спільної діяльності. З таблиці видно, що взаємодія здійснюється тільки відповідно до положень КУПАП в частині доставляння та напрямки протоколу і матеріалів справи посадовій особі, уповноваженій його розглядати. Співробітники органів внутрішніх справ зберегли за собою навіть право самостійно перевіряти дотримання вимог санітарних правил і гігієнічних нормативів.

У всіх розглянутих формах взаємодія суб'єктів адміністративного нагляду не направлено на створення умов для бізнесу, а здійснюється з метою посилення контрольно-наглядової діяльності, більш повного охоплення всіх підприємців державною і комунальною опікою. Створені регіональні та місцеві комісії, не посягаючи на самостійність суб'єктів адміністративного нагляду в

межах їхньої власної компетенції, організовують спільні заходи на додаток до планованим. Взаємодія органів виконавчої влади за допомогою врегламентованих положень спрямована переважно на розмежування повноважень і забезпечення обміну оперативною інформацією.

Не можна не назвати ще один спосіб координації діяльності наглядових органів, реалізований у правовій системі, - його можна умовно назвати відсутністю координації - коли всі наглядові повноваження в певній сфері введення концентруються в компетенції одного наглядового органу. Саме такий порядок реалізований в проекті Містобудівного кодексу України, відповідно до якого в будівництві заборонено проводити будь-які перевірочні заходи за винятком будівельного нагляду. Відповідно, зростання нагляду (за більш небезпечним будівельним об'єктам) та регіональні інспекції будівельного (архітектурно-будівельного) нагляду (по менш небезпечним об'єктам) забезпечують дотримання всіх норм і правил в будівництві: і будівельних, і екологічних, та пожежної безпеки, і безпеки праці та ін.

Подібне регулювання має свої позитивні сторони, оскільки істотно знижує адміністративні бар'єри, однак, в той же час, вимагає найширшої спеціалізації перевіряючих, а тому далеко не у всіх випадках може бути використано на практиці.

Щодо міжнародного досвіду, то можна до уваги взяти наступні країни.

Впорядкування діяльності суб'єктів адміністративного нагляду на загальнодержавному рівні в сучасних умовах і в цілях захисту прав підприємців здійснюється в Республіці Казахстан. Відповідно до Указу Президента Республіки Казахстан від 28 березня 2003 № 1050 і Закону Республіки Казахстан про т 22 грудня 2003 № 510-2 «Про державну правової статистики та спеціальних обліках» дана функція адміністративного нагляду покладена на органи прокуратури, точніше , на освічена в її структурі Комітет з правової статистики та спеціальним обліками.

Постановою Уряду Республіки Казахстан від 17 червня 2003 № 572 було затверджено Правила проведення державними органами перевірок діяльності суб'єктів малого підприємництва, а Наказом Генерального прокурора

Республіки Казахстан від 14 листопада 2007 № 46 було затверджено Інструкцію про ведення державної реєстрації, статистичного обліку і контролю перевірок, які здійснюються державними органами Республіки Казахстан.

Даними актами запроваджено єдиний порядок державної реєстрації, статистичного обліку та контролю перевірок, здійснюваних державними органами Республіки Казахстан щодо фізичних та юридичних осіб, незалежно від їх правового статусу, форм власності та видів діяльності.

Необхідно зауважити, що названий Комітет, хоча і входить в систему Генеральної прокуратури Казахстану, є відомством, наділеним статусом юридичної особи, має територіальні органи. Комітет з правової статистики та спеціальним обліками забезпечує державні органи, юридичних і фізичних осіб інформацією про стан законності і правопорядку в країні на основі єдиних принципів і стандартів; удосконалює і розвиває державну правову інформаційну статистичну систему.

За своєю функціональною компетенції Комітет з правової статистики та спеціальним обліками (за винятком функції ведення єдиного статистичного обліку всіх перевірок господарюючих суб'єктів) найбільш близький в Україні є державна служба статистики.. При цьому функція методичного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у формі розробки і затвердження Правил проведення перевірок реалізується Урядом Республіки Казахстан.

Казахський досвід частково використаний в новелах Федерального закону від 26 грудня 2008 року № 294-ФЗ «Про захист прав юридичних осіб і індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) і муніципального контролю», який змінив федеральний закон від 8 серпня 2001 № 134-ФЗ.

Федеральний закон РФ від 26 грудня 2008 року № 294-ФЗ містить новели, безпосередньо спрямовані на впорядкування адміністративно-наглядової діяльності. У їх числі і запозичена з казахського досвіду процедура складання зведеного плану проведення планових перевірок, передбачена ст. 9 Закону. Відтепер кожен наглядовий орган зобов'язаний складати план контрольно-наглядової діяльності на рік і представляти його у відповідний орган

прокуратури. Всі плани підлягають відома в єдиний план, як було задумано розробниками законопроекту, з метою об'єднання зусиль і потенціалу спеціалізованих інспекцій. Важливо те, що спільне проведення перевірочних заходів декількома наглядовими органами одночасно має суттєво полегшити «життя» підприємців, для яких простіше і дешевше перенести одну комплексну перевірку один раз на три роки, нехай навіть вона на місяць паралізує роботу, ніж проведені один - два рази на місяць перевірки кожним органом самостійно. Вище нами вже було здійснено аналіз відповідної норми, що свідчить про те, що задумане не було реалізовано.

Суть зведеного планування полягає в: а) складанні суб'єктом адміністративного нагляду щорічного плану проведення планових перевірок;

б) затвердження зазначеного плану керівником органу та оприлюднення його шляхом розміщення на офіційному сайті органу в мережі «Інтернет» або іншим доступним способом;

в) направлення до Кабінету Міністрів України графіку для погодження.

Складання зведеного плану покладено на Кабінет Міністрів України, тому зведений план є в прямому сенсі слова зведеним, тобто простим механічним зведенням безлічі окремих планів, представлених усіма суб'єктами адміністративного нагляду.

Процедура складання зведеного плану є формою прокурорського нагляду за додержанням усіма перевіряючими суб'єктами вимоги Постанови Кабінету Міністрів України, яка забороняє проводити планові перевірки частіше одного разу на три роки одним суб'єктом відносно однієї юридичної особи або індивідуального підприємця. Складання зведеного плану як інструменту координації діяльності суб'єктів адміністративного нагляду суперечило б природі прокуратури як наглядового органу. Вважаємо за необхідне висловити тут ще ряд міркувань критичного характеру, що мають безпосереднє відношення до законодавчого регулювання зведеного планування проведення планових перевірок юридичних осіб та індивідуальних підприємців.

По-перше, форма і зміст щорічного звітного плану встановлюються Кабінетом Міністрів України, що представляється нелогічним, оскільки подібні

функції не входять до компетенції Уряду України. Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» надає Кабінету Міністрів деякі повноваження господарського характеру: визначати порядок проведення перевірок.

По-друге, необхідно передбачити чітку та логічну послідовність дій. На нашу думку, послідовність має бути такою:

- 1) суб'єкт адміністративного нагляду готує проект плану;
- 2) цей проект направляється до Кабінету Міністрів України (або в уповноважений державний орган виконавчої влади, що було б більш правильним);
- 3) уповноважений орган виконавчої влади складає зведені плани;
- 4) план наглядової діяльності суб'єкта коригується з урахуванням загальнодержавного зведеного плану проведення перевірок, затверджується керівником і оприлюднюється.

В іншому випадку вся ця діяльність втрачає сенс. Зведене планування дозволяє скоротити кількість перевірок кожного окремо взятого підприємця допомогою організації комплексних перевірок одночасно кількома суб'єктами, і цей потенціал повинен бути використаний в повній мірі. Однак у Федеральному законі таке завдання не ставиться. Покладання адміністративної за своєю природою функції координації на органи прокуратури не відповідає її статусу, а інші координатори не створюються. А, значить, передбачається механічне зведення прокурорами поданих їм планів в загальний документ. Прокурори, в межах своєї компетенції, можуть лише виявити порушення встановлених Федеральним законом термінів проведення планових перевірок, що саме по собі важливо, але явно недостатньо.

Разом з тим, сама ідея складання зведеного плану, на нашу думку, вельми плідна в разі її подальшого розвитку.

По-перше, функція складання зведеного плану повинна бути передана центральному органу виконавчої влади – Мінекономрозвитку і торгівлі України - із затвердженням його Кабінетом Міністрів України.

По-друге, процедура складання (саме складання, а не контролю при об'єднанні) зведеного плану повинна бути доведена до логічного завершення. Уповноважений орган виконавчої влади повинен не просто звести надані йому плани в один, але, по можливості, звести заплановані перевірки декількох суб'єктів щодо однієї юридичної особи або індивідуального підприємця в одну, що потребують зміни спочатку запланованих органами термінів. Тому після затвердження та опублікування зведеного плану потрібно коректування планів роботи суб'єктів незалежно від адміністративного нагляду та їх остаточне затвердження відповідними керівниками. У такому випадку протягом планового періоду суб'єкти адміністративного нагляду будуть змушені погоджувати свою діяльність один з одним, оскільки зведеним планом передбачатиметься одночасне проведення ними перевірок одного об'єкта. Таким чином, буде вирішена проблема організації їх взаємодії.

Висновки до розділу:

1. Є об'єктивна необхідність упорядкування діяльності суб'єктів адміністративного нагляду (органів публічної адміністрації), що підтверджується неодноразовими в історії нашої країни спробами створити механізм організувати координацію і взаємодію. У деяких державах-учасниках СНД (Республіка Казахстан) подібний механізм діє протягом уже декількох років і позитивно себе зарекомендував.

2. Основною метою організації системи суб'єктів адміністративного нагляду слід визнати досягнення балансу інтересів особи, суспільства і держави. Всі прийняті до теперішнього часу організаційні заходи були спрямовані на посилену «адміністративну опіку» над господарюючими суб'єктами, громадянами та некомерційними організаціями. В результаті адміністративний нагляд стає однією з найбільш корупційних сфер діяльності виконавчої влади, створює непереборні «адміністративні бар'єри», що перешкоджають економічному розвитку країни, і при цьому не вирішує свого головного завдання по забезпеченню безпеки. Аналіз правозастосовчої практики свідчить про недостатню ефективність і суперечливості обумовлених

необхідністю якнайшвидшого виходу з системної економічної кризи і спрямованих на впорядкування адміністративно-наглядової діяльності законодавчих новел, передбачених, наприклад проектом містобудівного кодексу України.

3. У практиці здійснення адміністративно-наглядовою діяльністю склалися такі форми координації:

1) вертикальна загальна територіальна за допомогою утворення координуючого центру;

2) вертикальна галузева територіальна за допомогою створення координуючого центру або об'єднання інспекцій в одному органі;

3) горизонтальна на регіональному або місцевому рівнях шляхом прийняття положень (регламентів, правил, кодексів) взаємодії чи інших актів аналогічного змісту;

4) обмежити або заборонити, коли в область ведення одного суб'єкта адміністративного нагляду забороняється втручатися всім іншим суб'єктам.

5) наявні форми координації діяльності суб'єктів адміністративного нагляду спрямовані не на впорядкування їх діяльності, а на посилення опіки над підприємцями, обмеження їх волі.

4. З метою організації взаємодії суб'єктів адміністративного нагляду необхідно, по-перше, передати функцію складання зведеного плану федеральному органу виконавчої влади; по-друге, наповнити її новим змістом, замінивши механічне зведення безлічі планів реальним об'єднанням запланованих перевірок з метою зменшення їх загальної кількості; по-третє, передбачити коригування планів роботи суб'єктів адміністративного нагляду відповідно до зведеного плану.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження в дисертації вирішено наукове завдання, яке полягає в узагальненні адміністративного нагляду органів публічної адміністрації та з урахуванням світового досвіду виробленні пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад адміністративного нагляду в Україні. Зокрема, сформульовано такі найбільш важливі теоретичні і практичні **висновки**:

1. Адміністративний нагляд як спеціальний вид державного контролю постає самостійною функцією виконавчої влади поряд з іншими регулятивними та правоохоронними функціями.

2. Адміністративний нагляд базується на тому, що:

1) у правовій державі баланс інтересів особистості і держави, що враховує також інтереси суспільства, може бути встановлений виключно законом;

2) адміністративне право характеризується двоїстістю, що виявляється в трьох аспектах: а) в об'єднанні в одній галузі права матеріальних і процесуальних норм; б) у здійсненні регулятивного і охоронного впливу методом дозволів і заборон; в) включення до предмету адміністративного права двох окремих областей суспільних відносин: внутрішніх і зовнішніх. Двоїстість предмета адміністративного права опосередковує необхідність використання специфічних методів адміністративно-правового регулювання всередині апаратних і зовнішніх відносин. Просте механічне приєднання методів внутрішньоапаратного регулювання на зовнішні відносини недопустимо;

3) у зовнішніх відносинах держава може контролювати виключно законність (правомірність) поведінки громадян.

3. Адміністративний нагляд – врегульована нормами адміністративного права правоохоронна діяльність органів публічної адміністрації, націлена на забезпечення безпеки і в різних областях людської діяльності за допомогою підтримання об'єкта нагляду в заданому (безпечному) стані, своєчасного виявлення відхилень від норми і їх припинення, запобігання настанню шкідливих наслідків. Значний правоохоронний потенціал, закладений в

адміністративний нагляд, дозволяє використовувати його практично в усіх сферах суспільних відносин, включаючи ті, в яких галузева безпека забезпечується приватноправовими методами (саморегулюванням, страхуванням цивільної відповідальності, добровільною сертифікацією тощо). Разом з тим правоохоронний потенціал адміністративного нагляду легко може бути звернений у корисну сферу, і тоді правоохоронна за своєю суттю діяльність перетворюється в не менш потужний корупційний фактор, створює адміністративні бар'єри, які важко подолати. Адміністративному нагляду притаманна власна юридична форма, що представляє собою сукупність логічних послідовних стадій, кожна з яких завершується правозастосовним актом.

Нагляд як правову категорію часто помилково використовують як синонім до терміна “контроль”, хоча він має спеціалізований зміст і призначення. Державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Відрізняє його від нагляду те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самотійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Тому контроль можна розглядати як родове поняття, що охоплює нагляд, певний різновид контролю. Нагляд є складовою контролю з властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінювання, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта. Однак означені риси, властиві контролю й нагляду, не є абсолютними. У чинному законодавстві трапляються випадки, коли контролюючий орган позбавлений деяких з основних контрольних повноважень, що зближує його з

наглядом, а в діяльності органів нагляду виявляється один з елементів контролю.

5. Особливості об'єкта адміністрування зумовлюють особливості адміністративного нагляду, що дає підстави для виділення в адміністративний нагляд цілого ряду галузевих видів адміністративного нагляду: пожежний, санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, технічний, у сфері дорожнього руху тощо.

6. Основними правовими прогалинами інституту адміністративного нагляду є: неврегульованість адміністративно-правових статусів учасників адміністративно-наглядових проваджень; недостатність адміністративно-процесуальних норм, заповнення їх за рахунок відомчих нормативних правових актів, у тому числі правил чи інструкцій здійснення державної функції; відсутність цілої низки необхідних для будь-якої адміністративної діяльності органів виконавчої влади правової держави адміністративних процедур, громадських слухань, перегляду актів адміністративного нагляду.

7. Органи адміністративного нагляду в основному є правонаступниками радянських органів державного контролю, державних інспекцій, утворених з виконавчо-розпорядчих органів відомчого контролю в результаті зміни об'єкта – приватизації державних підприємств та установ.

8. Ретроспективний аналіз розвитку системи органів адміністративного нагляду свідчить про наявність загальної тенденції, що полягає у набутті ними відносної самостійності, незалежності від органів, що здійснюють функції з вироблення державної політики, нормативного правового регулювання, надання державних послуг і управління державною власністю. Ця тенденція повинна бути посилена, закріплена в концептуальних нормативних актах, що не допускає надалі відступів на користь особистих і корпоративних інтересів.

9. Реалізація конституційного принципу децентралізації зумовлює утворення загальнодержавних органів адміністративного нагляду, а розвиток місцевого самоврядування та віднесення до підвідомчості місцевих органів самоврядування «питань місцевого значення», дозволяє створювати в структурі виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування органи, що

здійснюють діяльність, що за своєю юридичною природою є адміністративним наглядом.

10. Існуючі механізми розмежування підвідомчості між загальнодержавними, регіональними органами адміністративного нагляду, а також місцевими організаціями є недостатньо ефективними, внаслідок чого не зникає дублювання повноважень суб'єктів адміністративного нагляду, зростають «адміністративні бар'єри» і пов'язані з ними витрати у підприємницькій діяльності, що знижують ефективність економічної діяльності України.

11. Для розробки проблем адміністративно-правового статусу органів адміністративного нагляду може бути використана класична теорія адміністративно-правового статусу, яка передбачає системний підхід до аналізу змісту статусу. Елементами системи статусу органу адміністративного нагляду є цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки елементів статусу.

12. Відповідальність органу адміністративного нагляду (як і будь-якого іншого органу державної влади) не може розглядатися як елемент його статусу, оскільки вона фактично і юридично відсутня. У той же час назріла необхідність введення в якість елемента статусу оцінки діяльності органу за її результатами.

13. Не зважаючи на спільність цілей, завдань і функцій, а також зумовлених ними повноважень, органи адміністративного нагляду можуть істотно відрізнятися за організаційно-правовою формою. Основними і найбільш вдалим організаційно-правовими формами органів адміністративного нагляду є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та державні інспекції. Винятки становлять державні інспекції в структурі правоохоронних органів, а також державні установи, наділені державними владними повноваженнями.

14. Адміністративно-правовий статус держінспектора визначається сукупністю факторів, які надають йому спеціальний характер: владність, примусовість дій до порушників. Повноваження, здійснювані держінспекторами, за своєю природою є державними, що, у свою чергу,

зумовлюють приналежність посади держінспектора до певного виду державної служби. Спільність правової природи повноважень, здійснюваних держінспектором, є необхідною і достатньою умовою для уніфікації адміністративно-правового статусу держінспектора, зрівняння їхнього правового положення, причому не тільки в тих правовідносинах, у яких вони реалізують свої владні повноваження, а і у позаслужбових відносинах. Оптимізація особистісної складової статусу держінспектора повинна здійснюватися з урахуванням дотримання балансу між обмеженнями, заборонами, обов'язками і відповідальністю з одного боку, і привілеями, пільгами і гарантіями з іншого боку. Оптимізація та уніфікація статусу держінспектора є запорукою успіху адміністративної реформи і в той же час гарантією розвитку приватного підприємництва.

15. Необхідність впорядкування діяльності всіх суб'єктів адміністративного нагляду зумовлена об'єктивними факторами, тому в історії нашої країни спроби створити механізм такої координації робилися неодноразово. У деяких державах подібний механізм діє протягом уже декількох років і позитивно себе зарекомендував.

16. Основними напрямками забезпечення законності в діяльності органів публічної адміністрації при застосуванні адміністративного нагляду є: а) підвищення якості нормативних правових актів; б) державний контроль; в) прокурорський нагляд; г) контрольна діяльність інститутів громадянського суспільства; д) юридична відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади; е) адміністративна юстиція.

Сьогодні головною загрозою законності в діяльності суб'єктів адміністративного нагляду обґрунтовано визнана корупція. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність розробок та затвердження об'єктивних критеріїв оцінки рівня законності в діяльності суб'єктів адміністративного нагляду в поєднанні із забезпеченням максимальної прозорості (транспарентності) адміністративно-наглядової діяльності.

17. Виходячи із необхідності вдосконалення законодавства запропоновано схему впорядкування відомчого контролю вищестоящими

органами за здійсненням адміністративного нагляду нижчими органами у формі проведення планових та позапланових перевірок юридичних осіб та індивідуальних підприємців, що враховує відповідальність державних інспекторів нижчестоящого органу за якість своєї роботи і одночасно необхідність застосування заходів адміністративного примусу у випадках виявлення вищестоящим органом в ході повторної перевірки недоліків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Адміністративне право України : підруч. / [Пирожкова Ю. В., Сінелік Р. В., Лютиков П. С. та ін.] ; під ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.
3. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект) : за станом на 3 берез. 2000 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34754;
4. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції : метод. посіб. – Д., 2013. – 13 с.
5. Аслаханов А. А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством / А. А. Аслаханов // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 81–88.
6. Бантишев О. Ф. Хабарництво: кваліфікація та документування : [практ. посіб.] / О. Ф. Бантишев, С. А. Кузькін. – К. : Паливода Л. В., 2009. – 118 с.
7. Барсукова С. Ю. Руки прочь от ветряных мельниц!.. Или книга про то, как не стать смешным идадьго, принимая ветряные мельницы за великанов / С. Ю. Барсукова // Экономическая социология. – 2007. – Т. 8. – № 2. – С. 103–111.
8. Батушенко А. Годовой баланс мировой коррупции / А. Батушенко // Эксперт. – 1997. – № 48. – С. 8-10.
9. Бельська Т. Корупція як фактор негативного впливу на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Т. Бельська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць / редкол. С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д., 2009. – Вип. 1 (1). – С. 110–117.

10. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : [конспект лекцій] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
11. Боротьба з корупцією – життєво необхідна справа : виступ Президента України Леоніда на Всеукраїнській нараді з проблем боротьби з організованою злочинністю і корупцією та захисту прав людини // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 19. – 31 січ.
12. Боротьба з корупцією – не кампанія, а справжня війна // Урядовий кур'єр. – 2009. – 30 жовт. – № 201. – С. 6.
13. Боротьба з корупцією пролягає через економічну площину : виступ Президента України Л. Д. Кучми на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю 20 листоп. 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 226–227. – 26 листоп.
14. Бурлаченко М. Щодо досвіду країн світу по боротьбі з корупцією. / М. Бурлаченко, О. Шамара // Юридичний радник. – 2007. – № 1 (15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur/?m=authors&aut=402&art=437>.
15. Ваньчик Ю. А. Правоохоронні органи у боротьбі з корупцією / Ю. А. Ваньчик // Митна справа. – О., 2013. – № 3 (87). – С. 209–213.
16. Ваньчик Ю. А. Сучасні проблеми та питання протидії корупційним проявам в діяльності органів публічної влади / Ю. А. Ваньчик // Наука і правоохорона. – К., 2013. – № 4 (22). – С. 226–229.
17. Ваньчик Ю. А. Загальнотеоретичні підходи до визначення корупції, корупційних діянь і корупційних відносин / Ю. А. Ваньчик // Філософські та методологічні проблеми права. – К., 2014. – № 1 (7). – С. 175–181.
18. Васильєв Ф. П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов / Ф. П. Васильєв // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 2–7.
19. Вінер Норберт. Кібернетика / Норберт Вінер. – М. : Таксон, 2000. – 360 с.
20. Волошина А. В. Корупція – виклики для України: за матеріалами шостого «Київського Діалогу» 28 – 30 жовт. 2010 р. «Корупція в політиці,

економіці та управлінні – стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання» / Волошина А. В. – Кіровоград, 2011. – 79 с.

21. Гаврилов М. В. Моделирование в антикоррупционной политике / М. В. Гаврилов // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 74–85.

22. Гаращук В. Категоріально-правова характеристика корупції: визначення понять «корупційне правопорушення» та «корупційний злочин»/ В. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3. – С. 254–265.

23. Гаращук В. М. Стратегія і тактика боротьби з корупцією. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор-центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України / Гаращук В. М. – К., 1997. – 245 с.

24. Гаращук В. Нове антикорупційне законодавство: переваги та недоліки / В. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 241–246.

25. Гвоздецький В. Нормативно-правова база щодо протидії корупції в Україні: напрямки удосконалення / В. Гвоздецький // Право України. – 2007. – № 2. – С. 105–108.

26. Головне управління ДСНС України у Дніпропетровській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.dp.mns.gov.ua/news/992.html>.

27. Голос України. – 2005. – 16 листоп. – С. 3.

28. Гулемюк Л. Й. Теоретико-соціальний аналіз корупції як загрози національній безпеці України / Л. Й. Гулемюк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 2. – С. 1–10.

29. GRECO про корупцію: з 13 рекомендацій Україна виконала дві [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.epravda.com.ua/news/2013/05/22/376034/>

30. Даньшин І. М. Організована злочинність та її запобігання/ І. М. Даньшин // Кримінологія: Загальна та Особлива частини : [підруч.] / за ред. В. В. Голіни. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – Х., 2009. – Розд. 24. – С. 238–245.

31. Дедекаєв В. А. Економічна злочинність – небезпека № 1 / В. А.

Дедекаєв // Діло. – 2001. – № 28. – С. 12.

32. Дедекаєв В. А. Корупція – червоточина держави / В. А. Дедекаєв // Міліцейський кур'єр. – 1998. – № 52 – С. 6.

33. Долгова А. И. Криминология / Долгова А. И. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Норма, 2004. – 352 с.

34. Доля Л. М. Боротьба з корупцією – першочергове завдання на шляху реалізації європейського вибору України / Л. М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2008. – № 8. – С. 32–38.

35. Жолудь А. Богатство – это проклятие Украины / А. Жолудь // Бизнес. – 2012. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.business.ua/articles/tribune/Bogatstvo_eto_proklyatie_Ukrainy-27214/; – Назва з екрану.

36. Заброда Д. Г. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язанні з корупцією : [навч. посіб.] / Заброда Д. Г. – Д. : Юрид. акад. Міністерства внутрішніх справ. – 2003. – 100 с.

37. Заброда Д. Г. Загальна характеристика адміністративно-караних корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією / Д. Г. Заброда // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2002. – № 1. – С. 77–85.

38. Закалюк А. П. Курс сучасної криминології: теорія і практика : у 3 кн. / Закалюк А. П. – К. : Видавничий дім. «Ін Юре», 2007. – Кн.2 : Криминологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – 712 с.

39. Законодавство України про боротьбу з корупцією / [уклад. Ю. Б. Іванов]. – [4-те вид., зі змінами та допов.]. – Х. : Одиссей, 2008. – 479 с.

40. Запобігання та боротьба з корупцією: політичні декларації замість реальних заходів та дій. – К. : Центр громад. експертизи, 2009. – 72 с.

41. Звіт про результати проведення заходів і протидії корупції у 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zhitomir-region.go.ua/doc/korupciya//kor.stan6.pdf>.

42. Звіт про результати проведення заходів і протидії корупції у 2012 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zhitomir-region.go.ua/doc/korupciya//kor.stan6.pdf>.

43. Звіт про результати проведення заходів і протидії корупції у 2013 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zhitomir-region.go.ua/doc/korupciya//kor.stan6.pdf>.

44. Зотов Г. Борьба с коррупцией – не кратковременная кампания / Г. Зотов // Преступление и наказание. – 2011. – № 4. – С. 14–25.

45. Кальман О. Г. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки / О. Г. Кальман // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4 (11). – С. 191

46. Кальман О. Г. Стратегія і тактика боротьби з корупцією / О. Г. Кальман // Використання досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю. – Х., 1998. – С. 160-163

47. Камлик М. І. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2000. – № 2. – С. 92-101

48. Камлик М. І. Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. – К. : Знання, КОО, 1998. – с. 12.187 с.

49. Камлик М. І. Кримінологічний аналіз економічної злочинності в Україні і деякі прогностичні оцінки її розвитку / М. І. Камлик, Л. С. Сміян // Злочинність в Україні. – К., 1994. – № 2. – С. 38–51.

50. Каукунова Т. В. Борьба с коррупцией в КНР: создание новой системы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.easttime.ru/analitic/3/8/501.html>. – Название с экрана.

51. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.

52. Кісіль Р-В. В. Геополітична інверсифікація форм корупції та методів антикорупційного функціонування публічного апарату / Р-В.В. Кісіль // Економіка. Фінанси. Право : наук. журн. – 2012. – № 9. – С. ???

53. Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://medialawca.org/posts/27-06-2012/63072.html>.
54. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Верховна Рада УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122 (із наступними змінами та допов.).
55. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V) [Електронний ресурс] – Режим доступу :
zakon4rada.gov.ua.
56. Коненко С. Я. Шляхи вдосконалення боротьби з корупцією в ОВС України / С. Я. Коненко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/bozk/2007/17.htm.
57. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.minjust.gov.ua/0/7094>.
58. Коррупция как социальное явление: понятие и содержание : [презентация] [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
http://www.svobodainfo.org/en/system/files/Lekziya_Corruption_2.pdf.
59. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та Ірина Бекешкіна та ін.] ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.
60. Корупція – це жахлива реальність сьогодення // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 172–173. – 18 верес.
61. Костенников М. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы : [учеб. пособие] / М. В. Костенников, А. В. Куракин. – М. : Изд-во Щит-М, 2004. – 214 с.
62. Кравченко Ю. Ф. Про заходи та пропозиції МВС щодо посилення боротьби з тіньовою економікою. Доповідна записка Кабінету Міністрів

України / Ю. Ф. Кравченко // Рукопис. – 1998. – С. 1–3.

63. Кримінальне право України. Особлива частина : підруч. [для студ. юрид. вузів та фак.] / [Г. В. Андрусів, П. П. Андрушко, С. Я. Лихова та ін.] / за ред. П. С. Матишевського та ін. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 891 с.

64. Кудрявцев В. Н. Закон. Поступок. Ответственность / Кудрявцев В. Н. – М. : Наука, 1986. – 448 с.

65. Курс кримінології: Особлива частина : [підруч.] : у 2 кн. / [М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, І. М. Мельник та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужи. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1 – 480 с.

66. Лавриненко И. Тендер на государство / И. Лавриненко // Эксперт. – 2007. – № 28. – С. 15–19.

67. Литвинов А. Н. Профилактика преступлений. От теории к практике : [науч.-практ. пособие] / А. Н. Литвинов, Т. С. Гавриш. – М. : ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 160 с.

68. Личность преступника как объект психологического исследования / под. ред. А. Р. Ратинова. – М. : Юрид. лит., 1979. – 137 с.

69. Лопашенко Н. О. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції// Корупція в органах державної влади: природа, заходи протидії, міжнародне співробітництво : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Н.Новгород, 6–8 груд. 2000 р.). – Н.Новгород, 2000.

70. Лукомський В. С. Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. С. Лукомський. – К., 1996. – 28 с.

71. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность / Максимов С. В. – [2-е изд., перераб. и доп.]. Москва 2008 – 255 с.(Библиотека «ЮрИнфоР»).

72. Медведько О. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури за підсумками роботи у 2009 році / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2010. – № 2 (104). – С. 3–12.

73. Мельник М. І. Корупція: проблема визначення сутності і поняття / М. І. Мельник // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 85-

74. Мельник М. І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади / Мельник М. І. – К. : Основа, 1999. – 155 с.
75. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : [навч. посіб.] / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 511 с.
76. Мельник М. Механізм корумпованих відносин / М. Мельник // Право України. – 2001. – № 4. – С. 105–109.
77. Мельник М. І. Корупційні злочини: сутність і поняття / М. І. Мельник // Право України. – 2000. – № 11. – С. 126–130.
78. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [моногр.] / Мельник М. І. – К., 2004. – 400 с.
79. Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / Мельник М. І. – К., 2000. – ? с.
80. Мельник Н. И. Понятие коррупции / М. И. Мельник // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000 – С. 203–204.
81. Меркурьев В. В. Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США / В. В. Меркурьев, А. В. Григорьев // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000. – С. 328-331.
82. Метельова Т. Європа на обрії: стан і перспективи співробітництва Україна – ЄС / Т. Метельова // Віче. – 2009. – № 16. – С. 2–4.
83. Ми каратимемо корупціонерів рішуче і жорстко, без огляду на жодні обставини : з виступу Прем'єр-міністра на засіданні Кабінету Міністрів 22 листоп. 2006 р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 222. – 24 листоп.
84. Милль Дж.Ст. Система логики силлогистической и индуктивной. Изложение принципов доказательства в связи с методами научного исследования / Джон Стюарт Милль ; пер. с англ. под. ред. В. Н. Ивановского. – М. : Издание Г.А. Лемана, 1914. – 880 с.
85. Михайлов Л. В. Борьба с коррупцией в США (80-е годы) / Л. В. Михайлов // Вопросы истории. – 1994. – № 5. – С. 149.

86. На шляху до доброчесності : Концепція подолання корупції в Україні : затв. Указом Президента України від 11 верес. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.

87. Національна програма боротьби з корупцією : затв. Указом Президента України від 10 квіт. 1997 р. № 319/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 15. – С.12.

88. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : [моногр.] / Невмержицький Є. В. – К. : КНТ, 2008. – 368 с

89. Николайчик В. М. Профилактика коррупции в полиции США / В. М. Николайчик // США и Канада: экономика, политика, культура. – 1999. – № 10. – С. 94.

90. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба / Ноздрачев А. Ф. – М., 1999. – С. 186–187. 592с.

91. О борьбе с коррупцией : Закон Республики Казахстан // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1998. – № 15. – С. 209.

92. О борьбе с коррупцией : Закон Республики Беларусь // Национальный правовой портал Республики Беларусь 20.07.2006 № 165-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://pravo.by.main.aspx?guid=3871&po=h10600165&p2={NRPA}>.

93. О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи : Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 Интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.president.gov.by/press15251.html>

94. О предупреждении коррупции и борьбе с ней : Закон Республики Молдова от 25марта 2008 г. № 90-XVI // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. – 2008. – № 103–105.

95. О судьях : Закон Китайской Народной Республики // Законы КНР, законодательство и право Китая [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://law.uglc.ru/judge4.htm>.

96. Об административных процедурах : Закон Республики Казахстан

[Електронний ресурс] / Режим доступу :

<http://www.e.govce.kz/index.php/ru/zakonodatelstvo/zakony/7-zakon-respubliki-kazakhstan-ob-administrativnykh-protsedurak>.

97. Об акционерных обществах : Федеральный закон // Кодексы и Законы РФ. Правовая навигационная система [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.zakonrf.info/zakon-ob-ao/>.

98. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_10.

99. Оболонский А. В. Бюрократия для XIX века? Модели государственной службы. Россия. США. Англия. Австралия / Оболонский А. В. М., 2002. – С. 53 165с.

100. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

101. Охотнікова О. М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини / О. М. Охотнікова // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. – № 3. – С.143-148.

102. Пасхавер О. Антикорупційна спрямованість економічних та політичних реформ. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Підготовчі матеріали. Координатор-центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України / Пасхавер О. – К., 1997. – 245 с.

103. Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 1 верес. 2011 р. № 890/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890/2011>.

104. 52 запрета: борьба с коррупцией в КНР // Жэньминь жибао. – 2011. – 23 июня [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://russian.people.com.cn/31521/7417910.html>. – Название с экрана.

105. План заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 р. : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2003 р. № 270-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 952.

106. План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2002 р. : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2002 р. № 346 // [Електронний ресурс].- Режим доступа: <http://www.br.com.ua/referats/Pravo/28653-7.html>

107. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади / В. В. Побережний // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10pvvodv.pdf.

108. Постанова Пленуму Верховного Суду України : за станом на 25 трав. 1998 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.rada.gov.ua.

109. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень Закон України від 05.01.2011, підстава 2808-17

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1507-17>.

110. Про внесення змін в деякі законодавчі акти щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Закон України від 07.04.2011 № 3207: за станом на 7 квіт. 2011 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.

111. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Закон України від 08.09.2011 № 3720-VI Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3720-17>.

112. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

113. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р.

№ 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

114. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України 07.04.2011 № 3206-VI Стаття 1 в редакції Закону № 221-VII від 18.04. 2013 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://vasrda.gov.ua/zakon_ukraini_pro_zasadi_zapobigannia_i_protidii_korupstsi

115. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1506-VI : за станом на 1 січ. 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 130. – 22 лип. ; Орієнтир. – № 32. – С. 5–6.

116. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34.

117. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2008 р. № [Електронний ресурс]. Режим доступу:

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME08222.html

118. Про концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 : Указ Президента України від 24.04.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367/98>.

119. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – С. 9–17.

120. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 24.01.2012 № 9746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

121. Про Національну антикорупційну стратегію : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001 : за станом на 21 жовт. 2011 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011/ed20111027>.

122. Про Національну антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки : Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2014>.

123. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України від 4 груд. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4-17>.

124. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції : Указ Президента України від 5 жовт. 2011 р. № 964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14044.html>.

125. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» (із наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS98003.html.

126. Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 лют. 2010 р. № 275/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275/2010>.

127. Рада підтримала антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки в першому читанні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/993165-rada-pidtrimala-antikoruptsiynu-strategiyu-na-2014-2017-roki-u-pershomuchitanni.html>.

128. Ратинов А. Р. Структура правосознания и некоторые методы исследования/ А. Р. Ратинов // Методология и методы социальной психологи / под ред. Е. В. Шороховой. – М. : Наука, 1981. – С. 201–214.

129. Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (Страсбург, 8 мая 1979 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

130. Розпорядження Генеральної прокуратури України № 85 від 21 черв. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://document.ua/shodo-vstanovlennja-kriteriyiv-vidnesennja-kriminalnih-sprav-doc67741.html>.

131. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности [Электронный ресурс] // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Режим доступа :

http://polis.osce.org/library/details.php?doc_id=2658&lang=ru

132. Саломатин А. Ю. Борьба с коррупцией в США в XIX веке и государственная модернизация / А. Ю. Саломатин // Правоведение. – 2001. – № 3. – С. 196.

133. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / [сост. Т. И. Москалькова и др.]. – М., 1998. – С. 77.

134. Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : [учеб. пособие] / Севрюгин В. Е. – М., 1988 – 286 с.

135. Селиванов Ф. А. В мире сплетения причин и следствий / Селиванов Ф. А. – М. : Знание, 1991. – 64 с.

136. Семенов В. Кому по силам победить коррупцию? / В. Семенов // Вечерний Харьков. – 2009. – № 143. – 22 дек. – С. 4.

137. Система органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.dvs-zp.gov.ua/?q=node/1679>.

138. Словник термінів по теорії держави та права : [уклад. Н. І. Панов та ін.]. – Х. : Основа, 1997. – 180 с.

139. Соловьев С. Г. Проблемные вопросы о юридической ответственности глав муниципальных образований / С. Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №2. – С. 29–31.

140. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз, результати

загальнонаціонального дослідження 2007–2009 для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття». – К. : К.І.С., 2007. – 47 с.

141. Сташис В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні / В. Сташис // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2001. – Вип. 2. – С. 163–168.

142. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. Официальный сайт Совета национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] / Режим доступа :

<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>;

143. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність // Закони і коментарі : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2001. – С. 11–15. 576с.

144. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07/Київський інститут внутрішніх справ України при Національній академії внутрішніх справ О. В. Терещук. – О., 2001. – 16 с.

145. Територіальне управління МНС у Миколаївській області від 14 берез 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://bibl.com.ua/pravo/384/index.html?page=11>.

146. Тимошенко В. І. Теоретичні засади подолання корупції в Україні / В. І. Тимошенко// Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 18–27.

147. Тищенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : [моногр.] / Тищенко В. В. – О. : Фенікс. 2007. – 260 с.

148. Тогонидзе Н. В. Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности / Н. В. Тогонидзе // Государство и право. – 2002. – № 1. – С. 103–116.

149. Тодика О. Ю. Фактори політичної корупції у сфері формування представницьких органів влади / О. Ю. Тодика // Проблеми законності. – Вип. 78. – 2006. – С. 12–19.

150. Управление Министерства юстиции Российской Федерации в Чувашской Республике [Электронный ресурс] // Международной опыт борьбы с коррупцией – 7 авг. 2010 г. – Режим доступа :

http://minjust21.ru/Mezhdunarodnyy_opyt_borby_s_korrupsiei.

151. Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 листоп.

152. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009. – 23 с.

153. Ущаповський В. Ф. Протидія організованим злочинності: теоретичні та соціально-правові проблеми : [моногр.] / Ущаповський В. Ф. – К. : Держ. наук.-дослід. ін.-т МВС України, 2009. – 532 с.

154. Фактори корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=209703>.

155. Флейчук М. І. Детінізація економіки та протидія корупції в моделі збалансованого соціально-економічного розвитку / М. І. Флейчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5500/1/kuryshko.pdf>

156. Харченко А. Г. Основи правознавства : [словник-довідник] / Харченко А. Г. – Х. : Країна мрій, 2006 – 176 с.

157. Чеботарев Г. Н. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением / Г. Н. Чеботарев // Проблемы юридической ответственности: история и современность // Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конф. – Ч. 1. – Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2004. – С. 83.

158. Черногор Н. Н. Некоторые проблемы исследования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления / Н. Н. Черногор // Государственная власть и местное самоуправление. – 1998. – № 1. – С. 38–41.

159. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади / І. Чубенко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – С. 20 зазначити діапазон сорінок

160. Шатрава С. О. Антикорупційна експертиза законодавства як превентивний інструмент протидії корупції / С. О. Шатрава // Сучасні аспекти правового життя України : матеріали міжнар. наук-практ. конф. (Київ, 28–29 серп.). – К. : Центр прав. наук. дослідж., 2012. – С. 77–80.
161. Шевчук О. О. Практика зарубіжних країн у боротьбі з корупцією / О. О. Шевчук, В. П. Глоба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/13803/%CE>.
162. Шугрина Е. С. Муниципальное право : [учеб. для вузов] / Шугрина Е. С. – М. : Дело, 1999. – 496 с.
163. Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. – М., 2001. – с.22
164. Ярмыш Н. Н. Теоретические проблемы причинно-следственной связи в уголовном праве (философско-правовой анализ) / Ярмыш Н. Н. – Харьков : Право, 2003. – 512 с.
165. Brand new Georgian police [Електронний ресурс] // English Russia. – Режим доступу : <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>
166. Koop V. Corruption / V. Koop //Parliament. – 1998. – № 9-Ю. – Р. 2.
167. Changes in energy content of lunchtime purchases from fast food restaurants after introduction of calorie labelling: cross sectional customer surveys [Електронний ресурс] / Т. Dumanovsky. – Режим доступу : <http://www.bmj.com/content/343/bmj.d4464>].
168. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/tags/%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F>.
169. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/odesa/uk/publish/article/214506;jsessionid=4B5FB2C219F99A8D2356A1240328D9AC>.
170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/global-table.html>.
171. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://nocorrupt.com/autorarticle/pro-korupciyu-41>.

172. [Электронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.newsru.ua/finance/10apr2013/korr_es.html Police budget cuts detail revealed [Электронний ресурс] // BBC World Service. – Режим доступу :

173. [Электронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ti-ukraine.org/>.

174. [Электронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://depcontrol.org/deputatskiy-kontrol-obgovoriv-shlyahi-borotbi-z-koruptsiyeyu-v-ukrayini-z-golovoyu-antikoruptsiynogo-byuro/>

ДОДАТКИ

АНКЕТА

соціологічного опитування державних службовців та громадян щодо проблем адміністративного нагляду

Усього опитано 500 респондентів. Із них 200 працівників органів публічної адміністрації, 100 працівників органів місцевого самоврядування, та 300 громадян

1. Ваша освіта?
2. У якому регіоні Ви працюєте?
3. У якій сфері Ви працюєте?
4. Чи є Ви державним службовцем?
5. Чи маєте ви відношення до здійснення наглядових функцій?
6. На Вашу думку, чи забезпечує система державних органів наглядову діяльність?
7. Чи вважаєте Ви за необхідне оптимізувати систему органів, які здійснюють адміністративний нагляд?
8. Чи вважаєте Ви надмірною кількість наглядових органів:
9. Чи вважаєте Ви ефективною діяльність наглядових органів держави?
10. На Ваш погляд, які заходи є найбільш ефективними у сфері адміністративного нагляду?
11. Чи вважаєте ви систему адміністративного нагляду інертною?
12. Чи вважаєте Ви, що необхідно перерозподілити сфери адміністративного нагляду між державними органами?
13. Чи вважаєте Ви, що адміністративний нагляд повинні здійснювати громадські організації?

14. Чи впливає корупція на здійснення адміністративного нагляду?
15. На Вашу думку, які чинники впливають на мінімізацію корупції під час здійснення адміністративного нагляду ?
16. Виділіть напрями удосконалення здійснення адміністративного нагляду.
17. Чи проводилися у Вас на роботі перевірки контрольно-наглядовими органами? Якщо проводилися то з якою частотою?

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор



Гусарєв С.Д.

28 . 04 . 2015

АКТ

*впровадження результатів дисертаційного дослідження
Ольхової Т.О. в навчальний процес та наукову діяльність
Національної академії внутрішніх справ*

Комісія у складі: начальника кафедри адміністративного права і процесу доктора юридичних наук, професора Кузьменко О.В., начальника кафедри адміністративної діяльності, кандидата юридичних наук, доцента Брателя С.Г., начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук Бодюла Є.М., розглянувши подані матеріали по кандидатській дисертації Ольхової Тетяни Олегівни по кандидатській дисертації на тему «Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації» дійшла висновку, що вони мають необхідний науковий, теоретичний і методологічний рівень та використовуються при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність ОВС».

Також матеріали дослідження враховані в науковій діяльності у вигляді обґрунтованих пропозицій до законопроектів, які надсилалися Верховною Радою України до НАВС на опрацювання, а також при підготовці методичних рекомендацій щодо протидії контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації.

Члени комісії:

Начальник кафедри
адміністративного права і процесу
доктор юридичних наук, професор

Кузьменко О.В.

Начальник кафедри
адміністративної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент

Братель С.Г.

Начальник відділу
організації науково-дослідної роботи
кандидат юридичних наук

Бодюл Є.М.



ВІННИЦЬКИЙ МІСЬКИЙ СУД ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

21050, м. Вінниця, вул. Грушевського, 17, тел. (0432) 673-621 факс: (0432) 350-148,
email: inbox@vnm.vn.court.gov.ua, сайт: vnm.vn.court.gov.ua

1482

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Голова Вінницького міського
суду Вінницької області



А.В. Михайленко

27 березня 2015 року

АКТ

*впровадження результатів дисертаційного дослідження Ольхової Т.О.
у практичну діяльність Вінницького міського суду Вінницької області*

м. Вінниця

27.03.2015

Комісія у складі: голови Вінницького міського суду Вінницької області Михайленка А.В., суддів Вінницького міського суду Вінницької області Гайдю Г.В., Ковбаси Ю.П. та Чернюка І.В., розглянувши подані матеріали по кандидатській дисертації Ольхової Тетяни Олегівни з дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації», зокрема:

Статті:

1. Ольхова Т.О. Проблеми забезпечення гласного контролю за перебуванням особи на визначеній території / Т.О. Ольхова // Наука і правоохоронна. – 2012. – № 4 (18), ч. 2. – С. 175–178.
2. Ольхова Т.О. Співвідношення контролю і нагляду в діяльності органів публічної адміністрації / Т.О. Ольхова // Наука і правоохоронна. – 2013. – № 4 (22), ч. 2. – С. 96–99.
3. Ольхова Т.О. Міжнародний досвід контролю державних органів за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України / Т.О. Ольхова // Митна справа. – 2013. – № 3 (87), ч. 2., кн. 1. – С. 25–33.

4. Ольхова Т.О. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ та правова реформа в Україні / Т.О. Ольхова // Митна справа. – 2013. – спец. вип. – С. 92–99.

5. Ольхова Т.О. Загальнотеоретичні підходи до контрольно-наглядової функції держави / Т.О. Ольхова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2014. – № 1 (7). – С. 163–169.

6. Ольховая Т.О. Административный надзор как функция органов исполнительной власти / Т.О. Ольховая // Право и политика : науч.-метод. журнал / Кыргызская Республика. – 2014. – № 1. – С. 254–257.

Конференції:

1. Ольхова Т.О. Шляхи удосконалення адміністративно-примусової діяльності органів внутрішніх справ / Т.О. Ольхова // Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ : матеріали круглого столу, 24 квіт. 2013 р. – К.; Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 139–143.

2. Ольхова Т.О. Адміністративна юстиція в механізмі держави щодо забезпечення прав і свобод громадян при проведенні масових заходів / Т.О. Ольхова // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, 28 верес. 2013 р. – Донецьк.; Донецький юридичний інститут МВС України, 2013. – С. 408–410.

Дійшла висновку, що вони мають необхідний науковий, теоретичний, практичний і методологічний рівень та використовуються в практичній діяльності при розгляді справ судьями Вінницького міського суду Вінницької області.

Члени комісії:

Голова Вінницького міського
суду Вінницької області

А.В. Михайленко

Суддя Вінницького міського
суду Вінницької області

Г.В. Гайду

Суддя Вінницького міського
суду Вінницької області
к.ю.н.

Ю.П. Ковбаса

Суддя Вінницького міського
суду Вінницької області

І.В. Чернюк



ВІННИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

м. Вінниця, вул. Островського, 14. Код ЄДРПОУ 34455243

тел/факс (0432) 61-86-28, 61-86-25,

Web: www.voas.gov.ua e-mail: inbox@adm.vn.court.gov.ua

27.04.2015 р. № 023-13/925/15
на № _____ від _____

АКТ

про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження Ольхової Тетяни Олегівни на тему: «Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної інформації»

Комісією у складі суддів Вінницького окружного адміністративного суду Вільчинського Олександра Ванадійовича, Чернюк Алли Юріївни та Яремчука Костянтина Олександровича складено цей акт за результатами розгляду та обговорення матеріалів дисертаційного дослідження Ольхової Тетяни Олегівни на тему: «Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної інформації».

Під час проведеного аналізу комісією досліджувались наступні матеріали:

- 1) Зміст дисертаційного дослідження Ольхової Тетяни Олегівни на тему: «Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної інформації»;
- 2) Публікації:

Ольхова Т.О. «Адміністративна юстиція в механізмі держави щодо забезпечення прав і свобод громадян при проведенні масових заходів» (408-411 с) – «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 28 вересня 2012 року)» – Донецьк: Донецький юридичний інститут МВС України, 2013 – 422 с.;

Ольхова Т.О. «Проблеми нагляду та контролю за особами, звільненими з місць позбавлення волі» (139-143 с) – «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ: матеріали круглого столу, 24 квітня 2013 р.» – Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2013 – 204 с.;

Ольхова Т.О. «Міжнародний досвід контролю державних органів за діяльністю міністерства внутрішніх справ України» // Митна справа – 2013 р. – частина 2, книга 1 – №3(87);

Ольхова Т.О. «Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ та правова реформа в Україні» // Митна справа – 2013 р. – Спеціальний випуск;

Ольхова Т.О. «Співвідношення контролю і нагляду в діяльності органів публічної адміністрації» // Наука і правоохоронна – 2013 р. – №4(22);

Ольхова Т.О. «Проблеми забезпечення гласного контролю за перебуванням особи на визначеній території» // Наука і правоохоронна – 2012 р. – №4(18);

Ольхова Т.О. «Загальнотеоретичні підходи до контрольно-наглядової функції держави» // Філософські та методологічні проблеми права – 2014 р. – №1(7);

Ольхова Т.О. «Административный надзор как функция органов исполнительной власти» // Право и политика – 2014 р. – №1;

Комісія засвідчує, що дисертаційне дослідження Ольхової Т.О. має практичну цінність для його застосування в діяльності Вінницького окружного адміністративного суду.

Голова комісії



суддя Вінницького окружного
адміністративного суду
О.В. Вільчинський

Члени комісії

суддя Вінницького окружного
адміністративного суду
А.Ю. Чернюк

суддя Вінницького окружного
адміністративного суду
К.О. Яремчук