

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

## ОЗНАКИ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ

**Анотація.** Статтю присвячено обґрунтуванню ознак принципів адміністративного нагляду як комплексного правового явища. Застосовано підхід, за яким формування ознак принципів адміністративного нагляду має виходити із врахування сутності адміністративної юрисдикції та адміністративної процедури адміністративного нагляду, яка може бути реалізована у процесуальній формі. Визначення ознак повинно спиратись на визнання об'єктивного характеру принципів адміністративного нагляду.

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, адміністративна юрисдикція, принципи, ознаки.

**Постановка проблеми.** Пізнання принципів, на яких ґрунтуються правові явища чи процеси, формує цілісний, системний світогляд та сприяє усвідомленню особливостей структурної побудови вказаних явищ і процесів, формуючи уявлення про стійкі тенденції перспективних і сучасних трансформацій. Як в узагальненій правовій категорії у принципах відтворено соціальну сутність та юридичне значення певного правового явища.

Системоутворююче значення принципів для формування і розвитку правових явищ визначає потребу аналізу з використанням підходу «від загального до конкретного» загальних положень про принципи права, принципи адміністративного права, принципи адміністративного процесу, принципи адміністративного нагляду. Доцільність застосування такого підходу визначена тим, що його реалізація дозволяє виявити витоки принципів адміністративного нагляду. Водночас слід також враховувати, що процедури адміністративного нагляду мають процесуальну форму реалізації відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень. При цьому адміністративна юрисдикція є родовою категорією, а адміністративно-юрисдикційні процедури – видовою. Саме тому цілком доречним і обґрунтованим є підхід, за яким слід формувати принципи адміністративної процедури здійснення адміністративного нагляду. Такі принципи спираються на принципи адміністративного права та адміністративного процесу, конкретизуючись залежно від виду тієї чи іншої процедури адміністративного нагляду. За цих обставин встановлення ознак принципів адміністративного нагляду дозволяє вирішити наукове завдання щодо формування системи відповідних принципів.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** У наукових роботах з адміністративного права і процесу проблема визначення ознак принципів адміністративного нагляду майже не розглядалась. Учені приділяли увагу вирішенню питання про сутність адміністративного нагляду переважно у контекстах правоохоронної чи контрольно-наглядової діяльності (В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Денисюк, Х. Ярмакі, І. Шахов та ін.).

**Мета статті** – обґрунтувати ознаки принципів адміністративного нагляду як комплексного правового явища.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вирішуючи наукове завдання щодо встановлення ознак принципів адміністративного нагляду, доречно звернутись до положень, сформульованих А. Комзюком, В. Бевзенком, Р. Мельником щодо ознак принципів адміністративного процесу: 1) відіграють визначальну роль у формуванні змісту та основних напрямів такого процесу; 2) виражають типові закономірності здійснення адміністративного процесу; 3) містять вимоги, які мають бути враховані суб'єктами адміністративних процесуальних відносин та адміністративним судом під час розгляду публічно-правового спору; 4) відтворені у Конституції та законах України, слідує з окремих правових норм або формулюються на основі норм певної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей; 5) є результатом наукового пізнання; 6) комплексне застосування у судовій практиці, між собою взаємопов'язані і взаємозумовлені; 7) є об'єктивними категоріями; 8) спрямовані до законодавця – під час формулювання правил адміністративного судочинства та до суду – під час застосування цих правил у розв'язанні спірних правовідносин [1, с. 101–102]. Ці ознаки були сформульовані вченими на підставі узагальнення напрацювань А. Колодія, О. Кузьменко, В. Малиновського, Р. Куйбіди, В. Шишкіна. Під час формулювання були використані загальнотеоретичні положення про принципи права, принципи державного управління, принципи адміністративного процесу. Конкретизуючи ці положення відповідно до предмета – адміністративного нагляду, слід вказати, зокрема, на сприйняття сутності категорії «адміністративна юрисдикція», яка є пов'язаною з аналізованою категорією.

На думку М. Тищенко, адміністративна юрисдикція полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [2, с. 217–218]. Характеризуючи риси адміністративної юрисдикції, учений на перше місце ставить рису наявності правопорушення. При цьому М. Тищенко вказує на виникнення юрисдикції лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу чи спір про право, порушення встановлених норм [2, с. 215].

Підхід М. Тищенко може бути застосований під час вирішення питання про принципи адміністративної процедури адміністративного нагляду у частині, що стосується застосування заходів адміністративного примусу під час здійснення нагляду. Спираючись на цей підхід, логічно передбачити, що серед принципів адміністративної процедури адміністратив-

ного нагляду пріоритетне місце посідає принцип законності. М. Тищенко надає перелік принципів адміністративної юрисдикції і, крім законності, називає серед них професіоналізм, захист інтересів держави та особи, об'єктивну істину, змагальність, офіційність, економічність тощо [2, с. 217].

Враховуючи єдине поняття адміністративної юрисдикції, доцільно зазначити про наявність судової і позасудової процесуальних форм її здійснення. Стосовно процедури адміністративного нагляду вони є позасудовою адміністративною юрисдикційною процедурою, підстави якої не стосуються спору про право, але встановлені матеріальною нормою адміністративного права. Винятком є процедура нагляду прокурора, яка здійснюється у формі представництва інтересів громадянина або держави в судах (зокрема в адміністративних) відповідно до Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. [3].

Отже, принципи змагальності сторін, диспозитивності, процесуальної рівності сторін не властиві адміністративній процедурі адміністративного нагляду. Нагляд, здійснюваний прокуратурою у формі представництва інтересів громадянина або держави в судах (зокрема в адміністративних), потребує окремого розгляду, враховуючи належність цього нагляду до сфери судової адміністративної юрисдикції. Зважаючи на вказане, принципи нагляду прокурора, що здійснюється у формі представництва, можна розглядати окремо від інших принципів адміністративного нагляду.

Під час формулювання ознак принципів адміністративної процедури має бути врахована специфіка суб'єктного складу відповідних правовідносин. Вказане стосується, наприклад, такої ознаки, як спрямованість на реалізацію адміністративної правосуб'єктності правозастосувача (у разі процесуальної форми позасудової адміністративної процедури адміністративного нагляду ним є уповноважений суб'єкт – орган державної виконавчої влади, його посадові особи). Також потребує врахування мета адміністративної процедури адміністративного нагляду, яка має переважно спрямування на правовий захист і правову охорону.

Спрямованість адміністративної процедури адміністративного нагляду визначена її реалізацією у межах функції захисту прав людини та підтримання правопорядку. Примат прав людини визначає правозахисну та «обслуговуючу» роль органів державної влади, що гарантує загальносоціальне і соціально-природне призначення держави. У цьому зв'язку П. Рабінович зазначав про існування тільки такої держави, в якій «верховенствує» право [4, с. 19], що передбачає фундаментальний перегляд відносин між державою і людиною. В.Б. Авер'янов вказував на існування держави для людини, а не навпаки, що може бути виражене поняттям «людиноцентризм» [5, с. 27].

Як зазначає В. Волинець, функції охорони і захисту часто характеризуються як «універсальні» стосовно інших функцій правової і демократичної держави, враховуючи, що, здійснюючи інші види діяльності, держава має єдину мету, якою є гарантування добробуту громадян, їхніх законних прав та інтересів [6, с. 338]. Досліджуючи наявні у сучасній юридичній науці погляди і підходи до вивчення функцій охорони і захисту прав людини і громадянина, В. Волинець обґрунтовує важливі і перспективні висновки. Так, учений вказує на посилення ролі і значення функції захисту прав людини та громадянина як критерій і запоруку демократичного, правового характеру діяльності держави. Головною умовою реалізації

функції захисту названо сформованість системи її правового забезпечення, що передбачає не тільки нормативно-юридичне закріплення прав і свобод людини та громадянина, а й правові гарантії реалізації щодо визначення повноважень і обов'язків держави (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб) щодо захисту прав людини, а також наявність правової можливості кожної людини захищати свої права і свободи. Вчений підкреслює доведеність державно-правовою практикою активного характеру діяльності держави щодо здійснення захисту прав і свобод людини і громадянина [6, с. 347–348].

Враховання зазначеного наукового підходу В. Волинця дозволяє зробити висновок про те, що правовий захист, який визнано спрямованістю адміністративної процедури адміністративного нагляду, полягає у здійсненні активних дій уповноваженими суб'єктами (зокрема, органами виконавчої влади, їх посадовими особами), пов'язаними з реалізацією компетенції, спрямованої на гарантування безпеки в окремих сферах життєдіяльності населення. У сфері адміністративного нагляду правовий захист також стосується розробки і прийняття уповноваженими суб'єктами нормативних актів, якими здійснюється нормативне закріплення особливостей реалізації адміністративної процедури щодо здійснення нагляду.

В. Волинець, спираючись на роботи Л. Летнянчина, В. Шафірова, М. Вітрука, розкриває сутність правоохоронної функції у контексті трансформації її змісту з формально-примусового, пов'язаного із забезпеченням державного правопорядку, до значення, яке передбачає правову регламентацію юридичних гарантій прав людини, забезпечення їх нормальної реалізації і захисту від правопорушень [6, с. 348–349]. За цим підходом визначення спрямованості адміністративної процедури адміністративного нагляду на правову охорону (правоохоронна спрямованість або спрямованість на реалізацію правоохоронної функції держави) означає визнання такої процедури забезпечувальною стосовно правопорядку, реалізації прав людини та захисту від порушень. По суті, такий підхід не суперечить визнанню превентивного значення адміністративного нагляду, враховуючи його правозабезпечувальний зміст.

Визнання мети адміністративної процедури адміністративного нагляду через переважне спрямування на правовий захист і правову охорону слідує не тільки із сутності відповідних функцій держави (функції захисту і правоохоронної функції), а й зі звернення до результатів узагальнення судової практики у справах про порушення правил адміністративного нагляду, де прямо вказано, що адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими повнолітніми особами, звільненими з місць позбавлення волі, здійснення виховного впливу на них (п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України № 3 від 28.03.1986 р.). Слід звернути увагу на ст. 1 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» № 264/94-ВР від 01.12.1994 р. [7], де встановлено, що адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється органами Національної поліції.

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

Чинне законодавство надає право здійснювати нагляд і в інших сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05.04.2007 р. [8] надано визначення державного нагляду (контролю), яке застосовується у сфері господарської діяльності. Такий нагляд (контроль) здійснюється органами державного нагляду (контролю) щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Із положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05.04.2007 р. можна зробити висновок про спрямованість державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності на превенцію порушень чинного законодавства у цій сфері, а також на гарантування безпеки у певних галузях – продукції, робіт, послуг тощо, що фактично стосується окремих сфер життєдіяльності населення.

Вказане означає, що адміністративний нагляд (у широкому розумінні цього поняття) спрямований не тільки на правову охорону і правовий захист, а й має превентивний характер. Останнє охоплює призначення щодо гарантування безпеки окремих сфер життєдіяльності населення.

Формування ознак принципів адміністративного нагляду має виходити із врахування сутності адміністративної юрисдикції як цілісного адміністративно-правового явища та адміністративної процедури адміністративного нагляду, яка може бути реалізована у процесуальній формі. Водночас визначення ознак повинно спиратись на визнання об'єктивного характеру принципів, які мають бути визначені, спираючись на ці ознаки.

**Висновки.** Таким чином, ознаками принципів адміністративного нагляду доцільно назвати: 1) відповідність спрямованості адміністративного нагляду на правовий захист і охорону, а також врахування правозабезпечувального і превентивного характеру відповідної діяльності; 2) вираження закономірності існування адміністративного нагляду як правового явища; 3) об'єктивність і незмінюваність; 4) проявляються через вимоги до адміністративного нагляду як до правового явища в цілому, так і до процедур його реалізації, зокрема у процесуальній формі, а також правосуб'єктності суб'єктів відповідних правовідносин; 5) урегульовані Конституцією, законами України; 6) взаємопов'язані і взаємозумовлені; 7) є легітимованими у суспільній свідомості як умови належної правової процедури реалізації адміністративного нагляду; 8) спрямовані як на правозастосування, так і на суб'єкт нормотворення.

### Література:

1. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
2. Адміністративне право : [підруч.] / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
3. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
4. Рабінович П.М. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу) / П.М. Рабінович // Право України. – 2010. – № 3. – С. 19–23.
5. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
6. Волинець В.В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми : [монографія] / В.В. Волинець. – К. : Логос. – 512 с.
7. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України № 264/94-ВР від 01.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 877-V від 05.04.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

### Денисова А. В. Признаки принципів адміністративного надзора органів исполнительної влади: науковий підхід к определению

**Аннотация.** Стаття посвящена обоснованию признаков принципів адміністративного надзора как комплексного правового явления. Применен подход, согласно которому формирование признаков принципів адміністративного надзора должно исходить из учета сущности адміністративной юрисдикции и адміністративной процедуры адміністративного надзора, которая может быть реализована в процессуальной форме. Определение признаков должно опираться на признание объективного характера принципів адміністративного надзора.

**Ключевые слова:** адміністративный надзор, адміністративная юрисдикция, принципы, признаки.

### Denisova A. Signs of administrative supervision of bodies of executive power: a scientific approach to the definition

**Summary.** The article examines the characteristics of the principles of administrative supervision as a complex legal phenomenon. There applied approach, according to which the formation of administrative supervision signs must proceed from the taking into account of essence of administrative supervision administrative jurisdiction and administrative procedures, which can be implemented in a procedural form. Such characteristics defining should be based on recognition of the administrative supervision principles objective character.

**Key words:** administrative supervision, administrative jurisdiction, principles, characteristics.