

України); г) шляхом реорганізації адміністрації (Державна податкова служба України), а інша частина – шляхом створення нових (Державна служба України з питань захисту персональних даних, Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва тощо).

Проаналізувавши вищевказані нововведення можна зробити певні висновки, зокрема, серед позитивних моментів не можна не відмітити інституційне виокремлення органів у залежності від характеру виконуваних ними функцій. Хоча стосовно даного положення виникають певні питання, так, деякі автори вказують на нечіткість розмежування конфліктних функцій (завдань) між агентствами, службами та інспекціями, посилаючись при цьому на те, що Закон «Про центральні органи виконавчої влади» прямо передбачає, що один центральний орган виконавчої влади може одночасно виконувати кілька названих функцій, але за умови, що пріоритетною (тобто більше 50%) буде одна функція (В. Тимошук, І. Коліушко. Адміністративна реформа, або назад в СРСР // Дзеркало тижня. 2011, № 5). Особливо це стосується служб, які, схоже, поєднують і функції з надання адміністративних послуг, які мають бути переважними, і контрольно-наглядові функції.

Слід зазначити, що з моменту прийняття вищевказаного Указу Президента України від 9.12.2010 р., в нього вже було внесено 11 змін, зокрема, щодо ліквідації 6 служб: Державну автотранспортну службу України, Державну службу автомобільних доріг України, Державну службу зв'язку України, Державну службу морського та річкового транспорту України, Державну службу технічного регулювання України, Державну службу України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками. Натомість було створено 3 нові служби: Державну службу України з контролю за наркотиками, Державну службу України з лікарських засобів та Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства. Зважаючи на це, можемо зробити висновок, що система центральних органів виконавчої влади продовжує змінюватись. Таким чином, головним напрямом нинішнього етапу адміністративної реформи є необхідність остаточного впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та підвищення ефективності її функціонування.

Хамходера О.П.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права*

ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

Важливе значення для теорії і практики державного управління має розмежування змісту нагляду та контролю як способів забезпечення законності. Одночасно, у вітчизняному законодавстві спостерігається взаємозамінність при їх розкритті: поняття контролю визначається за допомогою терміну «нагляд», і навпаки. Це призвело до виникнення позиції щодо можливості їх уніфікації (Шестак В.С. Державний контроль в су-

часній Україні (теоретико-правові питання): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / В.С. Шестак; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – С. 3, 12).

Спрощення в категоріальному апараті не є ознакою розвитку науки, тому повинно мати місце у беззаперечних випадках. Не дивлячись на значну близькість контролю і нагляду або, навіть, розцінювання одного з них як спеціалізованого виду іншого, вважаємо, що їх ототожнення є неможливим. По-перше, в довідниковій філологічній літературі синонімом нагляду вказується не контроль, а догляд. Звернімо увагу, що саме дане слово застосовувалося як аналог нагляду (поліцейського) в Статуті Російської імперії «Про запобігання та припинення злочинів» (Юридична енциклопедія: В 6т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002 – С. 10.). По-друге, на протигагу загальному стану, деякі нормативно-правові акти все-таки проводять розмежування досліджуваних понять. По-третє, використання тільки одного з них закріпилося відносно специфіки повноважень певних структур державного апарату (наприклад, прокуратура здійснює саме нагляд). Найголовніше ж те, що досліджувані види діяльності дійсно містять змістовні відмінності. Їх виявлення, розподілення, а також уточнення відповідної термінології уявляється, більш продуктивним напрямом, ніж об'єднання.

Розрізнення контролю та нагляду ми проводимо на основі загальновизнаних критеріїв: обсяг повноважень суб'єкта, його взаємозв'язок із об'єктом, особливості забезпечуваних норм. Контроль вважається таким, що передбачає можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольного (самостійна відміна протиправних рішень, структурно-функціональні перетворення, накладення дисциплінарних стягнень) та може бути як зовнішнім так і внутрішнім. Характерні ознаки нагляду: не допускає втручання в оперативну самостійність; виключно зовнішній захід; спрямований на дотримання спеціальних норм. В а. 9 п. 7 проекту Концепції реформи адміністративного права України наголошувалося на переважно оціночній (інформаційно-аналітичній) спрямованості нагляду. Подібне тлумачення близьке до змісту моніторингу. Різниця в тому, що останній, на відміну від нагляду, накопичує фактичні дані за допомогою спостереження та аналізу, тобто – поза безпосереднім контактом з об'єктом, і взагалі не передбачає регулятивної складової.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідність звернути увагу на особливості громадського контролю. В літературі зустрічається позиція щодо невизнання його самостійним способом забезпечення законності, а розцінювання в якості додатку до відповідних заходів органів влади (Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1999. – 320 с.). Очевидно, такий підхід не відповідає сучасним реаліям, коли громадськість стала впливовим учасником процесу впорядкування суспільних відносин та посилює своє значення. Однак, вона, як і раніше, не має права прямого втручання у функціонування суб'єктів державного управління. Тому, більш виправданим найменуванням даної ролі буде – «громадський нагляд». Ю.П. Битяк розглядає деякі суспільні угруповання, наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення та проводити доставлення: народні дружинники, лісові інспектори, ... (Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 267). Як уявляється, зазначені особи діють

в якості суб'єктів публічного управління (а не громадськості), яким делеговано повноваження по здійсненню державного (або муніципального) контролю.

З погляду термінології потребує уточнення і вплив, реалізовуваний судами. До 2001 року тут застосовувалась категорія нагляду в значенні процесуальної діяльності по перевірці законності і обґрунтованості вироків, рішень, ухвал та постанов нижчих судів, котрі набрали законної сили (наглядне провадження). Після його відміни набуло поширення словосполучення «судовий контроль», яким позначається внесок цієї гілки в забезпечення правомірності публічної влади. Вказівка поряд з ним на існування і судового нагляду (Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – С. 78, 80) може здатися недоречною. Однак, це не є упущенням, а цілком допустимо, якщо провести відповідне розмежування. До судового контролю потрібно віднести повноваження щодо розгляду публічно-правових спорів (як адміністративними судами так і іншими), за результатами яких акт (або діяння) може визнаватися незаконним, тобто – відбувається безпосереднє втручання в сферу управління. Судовий нагляд має місце при винесенні окремих ухвал, передбачених в ст. 166 КАС, ст. 211 ЦПК, ст. 90 ГПК, ст. 23-2 КПК України, якими звертається увага на виявлені відхилення від приписів закону, причини та умови, що їм сприяли, і надається час для усунення недоліків. Втручання в оперативну самостійність відсутнє.

Варто відмітити конкретність розподілення функцій в Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»: контроль проводиться митними органами, нагляд – уповноваженими суб'єктами (наприклад, Держспоживінспекція). При цьому, органи нагляду наділені значним обсягом повноважень, серед яких: прийняття рішення про життєві коригувальних заходів (вилучення з обігу, обмеження або заборона надання продукції, її відкликання), знищення продукції, розгляд справ про накладення штрафів. Основною регулятивною можливістю митних органів є призупинення митного оформлення на термін до трьох діб. Розглянуте розставлення найменувань суперечить правовій доктрині. Контроль не повинен включати менший обсяг мір впливу, ніж нагляд.

Необхідне подальше дослідження особливостей понятійно-категоріального апарату в сфері забезпечення законності. Зокрема, сутності міжнародного контролю, попереднього контролю, контролю органів місцевого самоврядування за функціонуванням органів внутрішніх справ, якісні ознаки котрих, в частині втручання до діяльності перерахованого, більше відповідають нагляду.

Адабаш О.В.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Адміністративне затримання є одним з найбільш поширених та найхарактерніших засобів адміністративного примусу, яке більшість науковців відносять до так зва-