9. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 1999. 46 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. Енцикл., 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
11. Основи правознавства України : навчальний посібник. Вид. 6 / Ківалов С.В., Мизиченко П.П., Крестовська Н.М., Крижанівський А.Ф. Харків : Одісей, 2006. 358 с.
12. Основи правознавства : навч. посібник. 8-е вид. доп. і перероб / кер. авт. кол. О.В. Негодченко. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 416 с.
13. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. Навч. пос. Київ : Центр учбової літератури. 2008. 296 с.
14. Основи правознавства : навч. посіб. / В.П. Пастухов, В.Ф. Пеньківський, В.П. Капелюшний, О.В. Ришкова, за заг. ред. проф. В.П. Пастухова. Київ : Школа, 2003. 380 с.
15. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diialnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919> (дата звернення 05.03.2020).
16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 05.03.2020).
17. Про утворення комісій з проведення реорганізації та ліквідації деяких центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.09.2019 № 738-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorenniya-komisij-z-provedennya-a060919> (дата звернення 05.03.2020).

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-1.30>

ЗАМРИГА А.В.

ДИФЕРЕНЦІЮВАННЯ ТА МОДИФІКАЦІЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан контрольно-наглядової діяльності в сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. Вбачається, що він є незадовільним та потребує загальних модифікацій, зокрема, в частині перегляду доктрини та практики реалізації контрольно-наглядового провадження, де окремо існує наглядова діяльність та контролююча з усіма властивими їм характеристиками. Доведено, що контрольне провадження має бути санкціоноване саме судовими органами (адміністративно юрисдикційними), де виконавча влада повинна мати повноваження реалізації конкретного рішення (проведення перевірки), яке видане першим на основі матеріалів моніторингу діяльності суб'єкта господарювання, в процесі якого виявлено ознаки протиправності. Перевірка має проводитись щодо того кола питань та шляхом здійснення тих заходів контролю, які будуть зазначені у відповідному судовому рішенні. Наголошено, що відносини контролю у сфері господарської діяльності – це відносини між Урядом України в особі його органів, що здійснюють управління в сфері господарювання, та підконтрольними йому господарюючими суб'єктами. Державні органи в цьому разі виступають як учасники господарських відносин, що здійснюють господарсько-організаційну функцію держави. Водночас будь-який контролюючий державний орган є адміністративним органом, відповідно, методи, які він застосовує, регулюються адміністративним правом. Отже, природа таких відносин має подвійний характер.

Зроблено висновок, що диференціювання та модифікації контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення господарської діяльності здійснюється як класичними методами через механізм здійснення державного контролю щодо перевірки бізнесу у виняткових випадках, так і шляхом зворотного контролю податкових митних, антикорупційних та інших контролюючих органів галузевими бізнес-асоціаціями, шляхом журнальних розслідувань та інших засобів громадянського суспільства. Вказані обставини суттєво як збалансовують, так і ускладнюють контрольно-наглядову діяльність і можуть привести як до більш дієвого захисту реального сектору промисловості та іншого бізнесу від недобросовісних посадових осіб публічних контролюючих органів, так і до лобіювання приватного інтересу деякими псевдо-суб'єктами громадянського.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, господарська діяльність, контроль, контрольно-наглядове провадження, нагляд, публічна адміністрація.

The article analyzes the current state of control and supervisory activity in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine. It is considered to be unsatisfactory and needs urgent modifications, in particular as regards the revision of the doctrine and practice of supervisory proceedings, where supervisory activity and control with all its inherent characteristics exist separately. It is proved that control proceedings should be sanctioned precisely by the judicial authorities (administratively jurisdictional), where the executive must be empowered to implement a specific decision (conducting a check), which was issued first on the basis of the monitoring materials of Saturday's business during which the signs of wrongdoing were identified. The review should be conducted on the range of issues and through the implementation of the control measures that will be specified in the relevant court decision. It is emphasized that the relations of control in the sphere of economic activity are relations between the Government of Ukraine, represented by its bodies, which carry out management in the sphere of economic activity with the entities controlled by it. The state bodies in this case act as participants in economic relations, which perform the economic and organizational function of the state. At the same time, any controlling state body is an administrative body, and accordingly the methods it applies are governed by administrative law. Therefore, the nature of such relationships is dual in nature. It is concluded that differentiation and modification of control and supervision activity of public administration for providing economic activity is carried out as classical methods through the mechanism of state control on checking business in exceptional cases, and by back control of tax customs, anti-corruption and other controlling bodies by branch business associations, through journal business investigations and other means of civil society. These circumstances substantially balance and complicate control activities and can lead to more effective protection of the real sector by industry and other businesses from unscrupulous public officials and by lobbying the private interest of some pseudo-entities.

Key words: administrative and legal support, control and supervision proceedings, control, economic activity, public administration, supervision.

Вступ. Сучасна держава існує в умовах докорінної трансформації її функціональної структури. Потреба участі в глобальному управлінні, домінування горизонтальних комунікацій над вертикальними, розмиття кордонів, функціональне делегування та багато інших феноменів слугують яскравим свідченням на користь того, що традиційні уявлення про те, якою є ця функціональна структура, втрачають свою евристичну цінність. Саме втрата державою функціональної монополії веде до появи нового типу держави, який якнайкраще відповідає потребам сучасного суспільного розвитку – сервісної держави [1, с. 60]. За моделі сервісної держави унеможливується застосування контролю як різновиду діяльності публічної адміністрації у класичному, звичному для нас розумінні, адже загальноприйнято, що сутність контролю виявляється в тому, що суб'єкт управління здійснює перевірку того, як керований об'єкт виконує його вимоги й приписи [2, с. 51; 3, с. 64].

Модель «Україна – держава-сервіс», особливо в процесі адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності, має передбачати партнерські стосунки влади та бізнесу, а не управлінські. Країни північної Європи (Данія, Швеція, Нідерланди, Німеччина) можна розглядати як приклад оптимальної моделі стосунків між державним та приватним сектором. Там взаємодія будується на домовленостях, в основі яких лежить довіра. Варто пам'ятати, що ці країни мали 10–15 років, щоб встановити баланс між гнучкістю ринку праці та високою заробітною платою. В Україні, зокрема, в цьому плані унікальна ситуація: стосунки ґрунтуються на високій довірі, проте лише між певним типом підприємців (олігархами) та урядом. Такі відносини нездорові, бо корумповані та непрозорі для суспільства. Різниця між ефективними стосунками, що базуються на довірі, та неефективними – у верховенстві права. Тому ключовим кроком, який має зробити Україна, є перехід від нездорових відносин між приватним та державним сектором до здорових. Вже є всі передумови для такого переходу і створення установ нового гатунку, адже Україна лише нещодавно стала демократією [4].

Здійснення підприємництва повинно ґрунтуватися на таких правових засадах, які передбачають мінімальний вплив держави на суб'єктів господарювання (підприємців). Як приклад, мінімізація державного впливу стала запорукою бурхливого розвитку в другій половині ХХ ст. низки азійських країн (Сінгапур, Гонконг, Південна Корея), які досить часто наводяться як приклад встановлення оптимального балансу загальнодержавних та приватних інтересів у господарській сфері, який дозволяє розвивати економіку країни. Інші розвинуті держави заходу та сходу, хоча й не виключають можливість державного впливу на економічні відносини, але намагаються його знижувати, мінімізувати можливий негативний вплив на комерсантів тощо [5].

Таким чином, вже досить давно в Україні виникла необхідність перегляду категорії «контроль у сфері господарської діяльності» як адміністративно-командного інструмента діяльності публічної адміністрації.

Огляд останніх досліджень. Окремі аспекти аналізованої проблематики були предметом вивчення таких вчених, як В. Баганець, В. Беляев, Є. Бердніков, В. Горшенев, А. Денисова, М. Дзевелюк, С. Дрозач, К. Карчевський, О. Коптєва, О. Косенко, С. Косінов, Н. Никитченко, І. Орехова, В. Щербина та інші. Однак безпосередньо контрольно-наглядова діяльність публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, а тим більше аспекти її диференціювання та модифікації, не досліджувалась жодним із них.

Результати дослідження. Контроль як специфічна форма діяльності має складну структуру і знаходить вияв у різних аспектах, що й зумовлює різні характеристики його поняття [3, с. 65; 6, с. 18]. З погляду його змістовного наповнення (контрольної діяльності, контролю) під ним як однією з форм управлінського циклу розуміється система спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень. Основна мета контролю полягає в тому, щоб об'єктивно вивчити фактичний стан справ на об'єкті, що перевірявся, і виявити або попередити фактори, які негативно впливають на виконання управлінських рішень [7, с. 249].

Більшість дослідників вважають його найважливішою умовою забезпечення правильного і своєчасного виконання завдань, що стоять перед органами виконавчої влади. Висока вимогливість, систематичний і дійовий контроль та перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни і законності, виховання у працівників апарату управління відповідальності [8]. Контроль – це активне втручання суб'єкта адміністрування у діяльність об'єкта адміністрування [9], він повинен бути універсальним, системним, дійовим, охоплювати всі сфери і галузі управління, що досягається широким залученням громадськості до контрольної діяльності, а також об'єктивним, оперативним і результативним. Це означає, що контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, об'єктивно оцінюватися робота підконтрольного об'єкта, вживатися заходи до усунення виявлених недоліків у роботі. Контроль повинен бути гласним, тобто матеріали перевірок, результати контролю доводити до відома тих, що піддаються контролю [8; 10, с. 127].

З вищенаведеного дуже важко провести паралель між категоріями «контроль» та «нагляд». Вони симбіозно поєднані, хоча, на наш погляд, це не зовсім допустимо. «Нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд», що зазначено як у більшості наукових праць, так і в цілому ряді нормативно-правових актів, зокрема і законодавчого рівня. Хоча сам факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» та «нагляд» і можна розглядати як формальну підставу для їх отождення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає підстави стверджувати про їх відмінності [11, с. 22].

Ми прибічники думки, що нагляд саме для аналізованої діяльності має завершуватися не формуванням та прийняттям регулюючого рішення щодо виправлення, удосконалення або покарання, а формуванням пропозицій та вимог, обов'язкових до розгляду, але не виконання, заходів з усунення виявлених відхилень від норм, які за своєю функціональною природою можуть бути найрізноманітнішими [12, с. 382–383; 13, с. 179]. Його основною формою реалізації має бути моніторинг, що полягає у здійсненні уповноваженим органом (посадовими особами) зовнішнього спостереження за господарською діяльністю відповідного суб'єкту господарювання та наслідками її провадження, без безпосереднього залучення такого суб'єкту. Така діяльність має проводитись шляхом збирання та аналізу відомостей про господарську діяльність підприємця. Причому збирання відомостей має здійснюватись винятково з використанням загальнодоступних джерел, статистичних даних, даних інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відомостей публічних кадастрів, реєстрів та інформаційних систем, соціологічних та інших опитувань, досліджень, натурних спостережень, а також з наданих органу державного контролю звернень та скарг конкретних фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань. Орган державного контролю самостійно повинен визначати порядок, обсяг, спосіб, періодичність (або безперервність) проведення моніторингу. Виявлення за результатами проведення моніторингу відомостей, що прямо вказують або дають достатньо підстав вважати, що має місце порушення суб'єктом господарювання встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності у відповідній сфері, є підставою для проведення перевірки такого суб'єкта [5], тобто застосування до нього контрольних заходів. Відповідно, контроль – це наступна стадія «контрольно-наглядового» процесу, яка характеризується застосуванням заходів примусового характеру тільки за підстав, які чітко визначені нормативно-правовими актами та на основі відповідного судового рішення.

Однак у сучасних умовах державний нагляд і контроль у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні характеризується діяльністю уповноважених законом органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [14]. Тобто розмежування наглядових та контролюючих аспектів такої діяльності не деталізується, а лише окреслюється предметне поле, в якому вони застосовуються. Такі заходи окремі врегульовуються планами щодо їх здійснення конкретним суб'єктом публічного адміністрування.

Основною проблемою в цьому аспекті є те, що з 1991 року в Україні діяла система державного контролю, яка фактично відтворювала радянську систему тотального контролю господарської діяльності, яка вже тоді не відповідала реаліям сучасності та була занадто обтяжливою для суб'єктів господарювання [15]. Теорія радянського господарського права розглядала контроль як правову форму керівництва народним господарством [16]. З урахуванням змін, що відбулися в економічній системі країни та в підходах до державного регулювання економіки, викликаних трансформацією відносин власності у державі (ліквідація переважної більшості галузевих органів управління, які щодо суб'єктів господарювання відігравали роль вищестоящих органів, та нові принципи об'єднання суб'єктами господарювання своєї виробничої, наукової та іншої діяльності; звільнення суб'єктів господарювання від диктату планових завдань, надання їм права самостійно планувати свою діяльність і визначати перспективи свого розвитку; перехід до договірної основи встановлення і виконання державних замовлень; законодавче закріплення органів, що здійснюють контроль за діяльністю підприємств, та основних принципів контрольної діяльності) [17; 18, с. 31], виникла потреба по-новому поглянути на процедури реалізації такої діяльності.

На цей час відносини контролю у сфері господарської діяльності – це відносини між Урядом України в особі його органів, що здійснюють управління в сфері господарювання, та підконтрольними йому господарюючими суб'єктами. Державні органи в цьому разі виступають як учасники господарських відносин, що здійснюють господарсько-організаційну функцію держави. Водночас будь-який контролюючий державний орган є адміністративним органом, відповідно, методи, які він застосовує, регулюються адміністративним правом. Отже, природа таких відносин має подвійний характер. Наприклад, за порушення вимог чинного законодавства щодо організації та ведення господарської діяльності до суб'єктів господарювання контролюючі органи в передбачених законом випадках застосовують адміністративно-господарські санкції. Рівночасно відносини, що складаються між згаданими органами влади, є організаційно-господарськими [19, с. 73].

Вони врегульовуються численними нормативно-правовими актами, зокрема, нормативно-правову основу здійснення такої діяльності складають: а) Господарський кодекс України; б) Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-У; в) низка спеціальних законів; г) підзаконні нормативно-правові акти, прийняті у розвиток положень зазначених законів [18, с. 30].

Господарський кодекс України передбачає, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах: збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни; цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги; монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства; земельних відносин – за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів; виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності; споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг; зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки [20]. Відповідно, цілком логічно розглядати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності як правову форму державного регулювання економіки [21]. Хоча за ідеальної моделі функціонування цього інституту (за зарубіжним зразком) переважно така діяльність має здійснюватися з метою захисту життя та здоров'я людини, навколишнього середовища та економічної конкуренції. Крім того, такий контроль має здійснюватись таким чином, щоб не створювати надмірне адміністративне навантаження на суб'єктів господарювання [15], чого, на жаль, Україна ще не досягла.

Додамо, що організаційні аспекти нагляду (контролю) в сфері господарювання врегульовано Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому вказаний закон не поширюється на дуже широке коло відносин за участю підприємств [5]. Норми цього акту передбачають, що контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється органами ліцензування, заходи контролю здійснюються органами Державної фіскальної служби (крім митного контролю на кордоні), державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки (крім здійснення державного нагляду за провадженням діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких не підлягає ліцензуванню), державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду), державного нагляду у сфері господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім діяльності з переказу коштів, фінансових послуг з ринку цінних паперів, похідних цінних паперів (деривативів) та ринку банківських послуг), державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, зокрема, державного нагляду (контролю) в галузі цивільної авіації – з урахуванням особливостей, встановлених Повітряним кодексом України, нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання (Авіаційними правилами України), та міжнародними договорами у сфері цивільної авіації [14]. Відповідно, саме не охоплені цим законом правовідносини й врегульовуються окремо спеціальним законодавством.

Як кінцева стадія державного регулювання господарської діяльності він складається з низки процедур, які у певному поєднанні становлять окремі структурні елементи контрольного провадження. Зрозуміло, що регламентація процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча останні і потребують значно більшої оперативності, визначення доцільності та свободи розсуду керівників. Процедури контролю та їх регламентація мають значення як для сторони, що контролює, так і для сторони, яку контролюють. Контролюючи сторону визначені процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість їх роботи. Для сторони, яку контролюють, правове забезпечення процедур контролю позбавляє від свавілля у діях контролюючих, надає результатам перевірок передбачуваність, створює додаткові юридичні гарантії законності дій органів контролю і дотримання прав суб'єктів господарювання, дозволяє останнім виробити стратегічну і тактичну лінії поведінки [13, с. 179]. Однак контрольне провадження має бути санкціоноване саме судовими органами (адміністративно-юрисдикційни-

ми), де виконавча влада повинна мати повноваження реалізації конкретного рішення (проведення перевірки), яке видане першим на основі матеріалів моніторингу діяльності суб'єкта господарювання, в процесі якого виявлено ознаки протиправності. Перевірка має проводитись щодо того кола питань та шляхом здійснення тих заходів контролю, які будуть зазначені у відповідному судовому рішенні. До числа відповідних заходів можна віднести: огляд територій або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності; огляд документів чи предметів; відбір зразків продукції; призначення експертизи; одержання пояснень, довідок, документів, відомостей із питань, що виникають під час державного контролю [5].

Окремо слід наголосити, що про проблеми в аналізованій сфері не раз наголошувалося як у науковій літературі, так і в актах законодавства. Зокрема, нами прийнято рішення про доцільне підтримання думки фахівців Міжнародної організації розвитку права (IDLO), що сприяє розробці та впровадженню проектів нормативно-правових актів «Одеського пакету реформ», якими був розроблений законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку із забезпеченням мінімізації адміністративного тиску під час здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності». Автори законопроекту надали практичні механізми вирішення більшості наявних проблем в аналізованій сфері, серед яких окремо слід виділити:

1) неоптимізований обсяг контрольно-наглядових функцій органів державного нагляду (контролю) із здійснення заходів державного нагляду (контролю) певних видів господарської діяльності, що призводить до дублювання повноважень таких органів та подвійного навантаження на суб'єктів господарювання;

2) спрямованість діяльності органів державного нагляду (контролю) на виявлення порушень та застосування санкцій, а не на запобігання правопорушенням;

3) неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

4) відсутність системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю);

5) відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), та компенсації суб'єктам господарювання шкоди, завданої внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб;

6) відсутність єдиного підходу до вжиття заходів реагування на правопорушення, які встановлені за результатами проведених заходів державного нагляду (контролю), і невизначеність критеріїв вжиття заходів реагування за адміністративним рішенням органу державного нагляду (контролю) та обставин, за яких заходи реагування повинні вживатися винятково за рішенням суду на підставі звернення органу, повноваження якого встановлено законом [15].

Окрім того, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає, що нагляд (контроль) здійснюється у формі перевірок, які поділяються на планові та позапланові. За його результатами, посадова особа органу державного нагляду (контролю) в разі виявлення порушень вимог законодавства складає акт. При цьому наявне законодавство не відносить такий акт до рішення органу владних повноважень, а тому його складання не може бути оскаржено в судовому порядку. На підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в процесі якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю), за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, звертається в порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. В разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів із дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення перевірки. При цьому фактично суттєвих відмінностей вказані документи розпорядчого характеру не мають [5; 14].

Все ж таки, не беручи до уваги всі вищевказані недоліки, одним із головних надбань Закону є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто імовірності виникнення внаслідок діяльності суб'єкта господарювання негативних наслідків для здоров'я людей та безпеки навколишнього середовища [22]. Практика держав з розвинутою економікою свідчить, що запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду дозволяє диференціювати проведення перевірок, концентруючи зусилля наглядових органів на діяльності суб'єктів господарювання,

яка становить реальну загрозу для життя, здоров'я людини, навколишнього середовища, а також інших охоронюваних законом цінностей, і знижуючи при цьому адміністративні бар'єри для суб'єктів господарювання, від провадження діяльності якими ймовірність виникнення негативних наслідків є низькою [15]. Однак навіть наявність такого правила не є запорукою ефективного та належного здійснення публічною адміністрацією контрольно-наглядових заходів у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Висновки. Отже, диференціювання та модифікації контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення господарської діяльності здійснюється як класичними методами через механізм здійснення державного контролю щодо перевірки бізнесу у виняткових випадках, так і шляхом зворотного контролю податкових митних, антикорупційних та інших контролюючих органів галузевими бізнес-асоціаціями, шляхом журнальних розслідувань та інших засобів громадянського суспільства.

Вказані обставини суттєво як збалансовують, так і ускладнюють контрольно-наглядову діяльність і можуть привести як до більш дієвого захисту реального сектору промисловості та іншого бізнесу від недобросовісних посадових осіб публічних контролюючих органів, так і до лобювання приватного інтересу деякими псевдо-суб'єктами громадянського.

Список використаних джерел:

1. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр.; редкол. : В. В. Завальнюк (голов. ред.), та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 60–67.
2. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве. Москва : Проспект, 2005. 272 с.
3. Косінов С. Контроль у державі як складова соціальної системи. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 63–71.
4. Фукуяма Ф. Бізнес чи держава – хто головний? *CEO CLUB*. URL: <https://ceoclub.com.ua/notes/fukuyama>.
5. Карчевський К, Дрозач С., Бердніков Є., Коптева О. Державний контроль у сфері господарювання. *Юридичний вісник України*. 2016. URL: <https://yvu.com.ua/derzhavnyj-kontrol-u-sferi-gospodaryu/>.
6. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.
7. Баганець В.О. Контроль за господарською діяльністю в рамках державної регуляторної політики. *Митна справа*. 2014. № 4(2). С. 248–252.
8. Гришук В.К., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посів. 3-тє вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін, і доп. ІС: Істина, 2012. 528 с.
10. Котяш Л.П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. НДПП. Київ, 2017. 205 с.
11. Денисова А.В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 41(2). С. 22–25.
12. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
13. Орехова І.Е. Особливості контрольних проваджень у сфері господарської діяльності. *Наше право*. 2013. № 7. С. 175–180.
14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 29, стор. 1001, стаття 389.
15. Про затвердження Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р. *Офіс ефективного регулювання*. 2017. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Cstrategiya-reformuvannya-sistemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-1.docx>.
16. Побирченко И.Г. Советское хозяйственное право. Київ : Вища школа, 1985. С. 19.
17. Щербина В.С. Попередження господарських правопорушень. Київ : Либідь, 1993. С. 7–8.
18. Щербина В.С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання: удосконалення правового регулювання. *Юрист України*. 2011. № 2. С. 30–33.

19. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(2). С. 73–76.

20. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Голос України*. 2003. № 49.

21. Щербина В.С. Господарське право : підруч. 4-те вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2009. С. 30–33.

22. Косенко О. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. *Міністерство юстиції України*. URL: <http://old.minjust.gov.ua/24659>.

23. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Курс лекцій. Москва : БЕК, 1994. Т 1. 301 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-1.31>

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

ВПЛИВ ЗМІН У ПРЕДМЕТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА НА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ»

Наголошено, що адміністративне право як галузь публічного права покликане насамперед регулювати управлінські відносини в сфері реалізації публічної влади.

Визначено, що державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг. У зв'язку з цим необхідно зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, запровадити адміністративну юстицію в Україні. Суспільні відносини, що виникають у цій сфері, також є частиною предмету адміністративного права.

З'ясовано, що з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється як державними органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що предмет адміністративного права складається з таких груп однорідних суспільних відносин: відносини державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності; управлінські відносини в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів, а також діяльності в адміністрації державних підприємств, установ та організацій; управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям; відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також наданням їм різноманітних управлінських послуг; відносини, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів; процесуальні відносини щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права; відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб.

Ключові слова: управлінські відносини, державне управління, суспільні відносини, громадяни.