2016. Vyp. 4 (1). S. 105. [ukr]. **12.** Sakhanienko S. Konstytutsiino-pravovi zasady mistsevoho samovriaduvannia i terytorialnoi orhanizatsii vlady ta shliakhy yikh udoskonalennia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia.* 2014. Vyp. 2. S. 188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_2_42 [ukr]. **13.** Meltiukhova N.M. Derzhavne upravlinnia yak yednist diialnosti ta vidnosyn: monohrafiia. Kharkiv: Vyd-vo Khar. RI NADU «Mahistr», 2010. S. 51–52. [ukr].

Derets Viktoria. **Legal consolidation of coordination relations between local state administrations and territorial bodies of central executive authorities (according to the bill on local state administrations)**

Introduction. *In the practice of public administration there are changes due to the need to decentralize the executive branch, including changes in the functions and powers of local state administrations (LSA). It is important to ensure that these changes are consistent with the scientific approaches formed by scientists. This applies in particular to the relations that arise between LSA and territorial bodies of central executive authorities (TB CEA).*

The aim of the article. *The purpose of the article is to analyze the compliance with scientific approaches of legislative novelties proposed in connection with the reform of decentralization and change the functions and powers of LSA, which in turn will change the managerial relations between LSA and TB CEA.*

Results. *Theoretical principles of coordination relations are analyzed. A comparison of the legal regulation of managerial relations between LSA and TB CEA in accordance with the Law of Ukraine "On Local State Administrations" of April 9, 1999 № 586-XIV and the draft Law of Ukraine of October 30, 2020 № 4298.*

Conclusions. *Proposed in the draft Law № 4298 from 30.10.2020 novelties in terms of legal regulation of managerial relations between LSA and TB CEA indicate a change in the essence of the existing coordination relations between them. In our opinion, the managerial relations that will be established between LSA and TB CEA on the basis of this bill will be characterized by both features characteristic of coordination and features characteristic of subordination.*

It is advisable to take into account the peculiarities of each type of management relations and choose terminology that corresponds to established scientific approaches and reproduces the content of a phenomenon in practice.

Key words: *coordination relations, forms of coordination relations, subordination relations, local executive authorities, local state administrations, territorial bodies (divisions) of the central executive authorities.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-385-393
УДК 351(477)

О. А. БАНЧУК,
кандидат юридичних наук[*]
ORCID: 0000-0002-4210-8584

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ: УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД І ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ

Розглядаються поняття і зміст адміністративного контролю (нагляду) в контексті європейського досвіду, де на відміну від вітчизняного підходу, переважно використовується поняття «адміністративний контроль» в протилежному значенні – як контроль за публічною адміністрацію, а не навпаки – як здійснюваний адміністрацією контроль за суспільством та окремими його представниками.

[*] ***Banchuk Oleksandr.*** *Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)*

© О. А. Банчук, 2021

В Україні таке визначення контролю (нагляд) у має негативний наслідок у вигляді об'єднання в межах одного правового інституту двох відмінних форм діяльності – контролю за адміністрацією і перевірок приватних осіб, нерозрізнення діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. Пропонується змінити назву цієї діяльності на «примусові повноваження», «втручальні повноваження», «поліцейські повноваження».

Ключові слова: *адміністративний контроль (нагляд), інспекційна діяльність, втручальні повноваження.*

Банчук А. А. **Понятие административного контроля и надзора: украинский опыт и европейские подходы**

Рассматриваются понятие и содержание административного контроля (надзора) в контексте европейского опыта, где, в отличие от отечественного подхода, преимущественно используется понятие «административный контроль» в противоположном смысле – как контроль за публичной администрацией, а не наоборот, – как осуществляемый администрацией контроль за обществом и отдельными его представителями.

В Украине подобное определение контроля (надзора) имеет негативное последствие в виде объединения в рамках одного правового института двух разных форм деятельности – контроля за администрацией и проверки частных лиц, неразграничения деятельности по проведению проверок и предоставлению административных услуг. Предлагается изменить название этой деятельности на «принудительные полномочия», «полномочия по вмешательству», «полицейские полномочия».

Ключевые слова: *административное принуждение, административный акт, административная ответственность, полномочия по вмешательству.*

Banchuk Oleksandr. **The concept of administrative control and supervision: Ukrainian experience and European approaches**

In the publication the author considers the concept and content of administrative control (supervision) in the context of European experience. In contrast to the domestic approach, the doctrine and legislation of European countries mainly use the term "administrative control" in the opposite sense – as control over public administration, and not vice versa, as the administration's control over society and its individual representatives.

Such a definition of control (supervision) in Ukraine has a negative consequence in the form of combining within one legal institution two different forms of activity – control over the administration and inspections of individuals. It also leads to a distinction between inspection activities and the provision of administrative services.

To correct these shortcomings, it is proposed to change the name of this activity to "coercive powers", "interfering powers", "police powers". Each of the proposed terms has certain advantages and disadvantages, but they all have a positive in comparison with the current situation, when the concept used is contrary to the European administrative and legal tradition.

Key words: *administrative control (supervision), inspection activity, interfering powers.*

Вступ. Інститут контролю і нагляду в українській адміністративно-правовій науці є одним із найбільш досліджуваних, що підтверджується значною кількістю публікацій з цієї тематики. Зокрема, проблеми державного контролю (нагляду) досліджували такі науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьєв, О. В. Баклан, Д. Л. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. А. Власов, В. М. Гаращук, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, О. Є. Луньов, В. В. Мальков, М. С. Студенікіна, Є. В. Шоріна, О. М. Якуба та ін.[1]

Наразі тривають системні дослідження як теоретичних засад адміністративного нагляду органів виконавчої влади України, так і особливостей нагляду (контролю) у різноманітних сферах життєдіяльності (у господарській діяльно-

сті, у сфері охорони праці, у сфері охорони довкілля, у сільському господарстві, у торговельній діяльності тощо)[2].

Виклад основного матеріалу. У вітчизняних дослідженнях продовжуються численні дискусії про зміст понять «адміністративний нагляд» і «адміністративний контроль». Відмінність у підходах полягає, зокрема, в тому, чи наглядова діяльність включає в себе контроль, чи ні.

Не додає визначеності і законодавець, який одні й ті ж види діяльності в одному нормативному акті іменує «наглядом», а в іншому – «контролем». Зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V ці поняття ототожнюються.

Такі різночитання переважно не впливають на спрямування і зміст вивчення цих правових явищ.

Впевнені, таке розуміння нагляду і контролю та похідні від цього дискусії є наслідком нашого минулого, притаманне тільки для колишніх «соціалістичних» держав, і його не можна надалі використовувати при побудові демократичного суспільства. Хоча слід визнати, що одним із корисних наслідків такого розуміння стало те, що формами здійснення т. зв. контрольно-наглядових повноважень загальновизнаним є проведення органами влади перевірок, ревізій, інспекцій тощо.

Відомо, що в радянській системі держава уповноважувалася *контролювати* фізичних та юридичних осіб. Така державна політика може бути охарактеризована словами В. Леніна на засіданні комуністичної фракції Всеросійського з'їзду металістів: «*Перевіряти людей і перевірять фактичне виконання справи* – в цьому, ще раз в цьому, тільки в цьому тепер акцент всієї роботи, всієї політики»[3]. Це стало можливим також завдяки тотальній державній власності в економіці, що підтверджувалося словами засновника Радянського Союзу про невизнання у галузі господарства нічого «приватного», оскільки все є публічноправовим[4]. Зазначені слова стосувалися розробки проекту Цивільного кодексу, який мав закріплювати лише соціалістичні ідеї державного капіталізму, розширення державного втручання в приватноправові відносини. Крім цього, підготовлюваний тоді Цивільний кодекс повинен був враховувати можливість державних органів здійснювати *постійний контроль* за діяльністю всіх без винятку приватних підприємств і відміняти всі договори, які суперечать як букві закону, так і інтересам трудящих і селян[5].

Майже повна відсутність на практиці приватної сфери в соціалістичному суспільстві приводила до того, що контроль (нагляд) представників держави всередині управлінського апарату жодним чином не відрізнявся від подібної діяльності в галузі економіки чи життя громадян. Тому під правовим кутом зору не було жодної різниці між такими видами діяльності: спрямування вказівки уповноваженим державним службовцем іншому службовцю / керівнику підприємства / непідпорядкованій особі; вхід до власного кабінету / іншого службового кабінету, на території підприємства / в житло тощо.

На відміну від вітчизняного підходу, доктрина і законодавство європейських країн використовує поняття «адміністративний контроль» у протилежному значенні – як контроль за публічною адміністрацію, а не навпаки, – як здійснюваний адміністрацією контроль за суспільством та окремими його представниками.

У Польщі – це «kontrola administracji»[6], в Німеччині – «Verwaltungskontrolle»[7], у Франції – «contrôle administratif»[8]. При цьому адміністративний контроль, тобто контроль за адміністрацією, поділяється на два різновиди – внутрішній і

зовнішній. Внутрішній контроль проводиться самими адміністративними органами, а зовнішній – іншими інституціями держави і особами, у тому числі парламентом, президентом, прокуратурою або адміністративним судом на підставі позовів осіб.

Схожі підходи були притаманні і для російської дореволюційної адміністративно-правової науки. Професор І.Т. Тарасов у своїх нарисах науки поліцейського права поряд з іншими дослідниками говорить про звітність, ревізію і контроль разом з адміністративною юстицією лише як засоби забезпечення правильності і закономірності в поліцейській діяльності[9]. В іншому значенні ці елементи контролю не використовувалися.

Історія вітчизняного адміністративного права знає аналогічні випадки, коли після становлення соціалістичної держави в окремі поняття почали вкладати протилежний зміст. До 1917 р. російські автори слідом за своїми західноєвропейськими колегами поняттям «адміністративні порушення» позначали рішення, дії чи бездіяльність, які вчиняються лише з боку адміністрації у відносинах з громадянами. Радянське право визнало ж адміністративним правопорушенням тільки діяння, які допускаються особами у відносинах з державою.

Подібні відмінності між пострадянським (у тому числі українським) і європейським розумінням «адміністративного контролю і нагляду» мають не тільки термінологічний характер, а й *доктринальне* та *змістове* значення, які є доволі пов'язаними між собою.

Доктринальне значення полягає в поширенні й утвердженні ідеї в демократичних суспільствах Заходу про неможливість здійснення контролю (нагляду) державою за громадянами. Цей теоретичний постулат іноді на практиці не дотримується, хоча б у світлі боротьби розвинутих країн з проявами тероризму та іншими небезпеками. Європейський суд з прав людини звертав увагу, що «це не означає, що державі надається необмежене дискреційне право встановлювати таємне стеження за особами в межах своєї юрисдикції. Усвідомлюючи небезпеку, яку становить такий закон, підриваючи або навіть знищуючи демократію під приводом її захисту, Суд знову наголошує, що держава, яка підписала Конвенцію, не має права, під виглядом протидії шпигунству та тероризмові, вживати заходів, які вона вважає необхідними» (див. рішення у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р.).

Але такі засоби в зарубіжних країнах є винятками, які лише підтверджують загальне правило про можливість контролю (нагляду) тільки за діяльністю держави. Французький дослідник Б. Недєлек зазначає: «За класичною ліберальною інтерпретацією прав людини, держава повинна займати нейтральну позицію. Звичайно, вона має визнавати права громадян і захищати їх здійснення. Але головне – це утримуватися від будь-якого втручання в їхнє приватне життя … Будь-яке втручання з боку держави може сприйматися як порушення права»[10].

Цього не відбувається в Україні, коли під «контролем (наглядом)» розуміють, з одного боку, контроль за державою, а з другого боку – втручання держави в приватну сферу.

Проблеми із визначенням змісту контролю (нагляду) в Україні мають кілька негативних проявів:

1) об'єднання в межах одного правового інституту двох відмінних форм діяльності – контролю за адміністрацією і перевірок приватних осіб. Спроби їхнього спільного розгляду або врегулювання містять небезпеки для кожного

із цих різновидів, внаслідок суттєвої відмінності існуючих ступенів захисту «підконтрольних» об'єктів і методів перевірок.

Під час перевірок фізичних та юридичних осіб повинні бути дієвими всі конституційні гарантії захисту прав – зокрема, недоторканність житла чи іншого володіння, таємниця листування і інших видів кореспонденції тощо. Поширення таких гарантій на внутрішньовідомчий контроль є недоцільним. Контролери повинні отримувати доступ до будь-яких приміщень державної власності і мати доступ до офіційного листування представників держави.

Перевірки приватних осіб спрямовані лише на встановлення відповідності здійснюваної діяльності вимогам закону. А відомчі перевірки, окрім проблем законності, повинні вивчати питання ефективності прийнятих рішень, доцільності витрачання коштів.

Змішування різних видів перевірок і намагання віднайти їх спільні засади неодмінно приведе або до надмірного посилення контролю за громадянами, або до надзвичайного послаблення контролю за публічною службою;

2) нерозрізнення діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. У науковій літературі поширеною є думка, що одним із елементів контролю (нагляду) є повноваження адміністративних органів щодо надання адміністративних послуг у вигляді дозвільних процедур щодо експлуатації транспортних засобів, інших об'єктів і споруд[11], або ліцензування діяльності промислових підприємств[12].

Такий підхід нівелює ідею про служіння представників держави суспільству й утверджує підхід, що держава існує лише для контролю. На практиці це призводить до таких ситуацій в організації публічної влади, коли одна державна інституція уповноважується на надання певного дозволу (ліцензії) і одночасно перевіряє законність дозволеної (ліцензованої) діяльності. Ефективність таких перевірок, вважаємо, залишається на доволі низькому рівні, адже фактично адміністративного органу потрібно виявляти власні помилки. Він виступає в цій ситуації як «суддя у своїй власній справі», що з часів римського права вважалося недопустимим.

У такий спосіб розмивається місія відповідного адміністративного органу – або надавати послуги, або здійснювати перевірки. Зазначені види адміністративної діяльності принципово відрізняються[13] і не можуть виконуватися одними і тими ж представниками одного відомства. Відмінність полягає, зокрема, у:

- ініціюванні провадження (в процедурі надання послуг – особа, а під час проведення перевірки – орган);
- повноті необхідних документів для прийняття рішення (в процедурі надання послуг – перелік документів надається особою, а під час проведення перевірки – орган самостійно визначає обсяг документів відповідно до вимог закону);
- необхідності залучення інших заінтересованих осіб (у процедурі надання послуг – переважно слід залучати заінтересованих осіб, а під час проведення перевірки – такі особи зазвичай не потрібні).

Незважаючи на зазначені відмінності, необхідно визнати, що адміністративний орган при наданні послуг здійснює певні «контрольні» повноваження у вигляді перевірки комплектності поданих документів, правильності їх оформлення, відповідності закону і фактичним обставинам. Але ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного і об'єктивного адміністративного рішення.

Тому виникає потреба змінити найменування цієї адміністративної діяльності, що дасть змогу розмежувати описані поняття і що зумовлюється відмовою

від назви «адміністративний контроль (нагляд)» для позначення різних видів перевірок органів публічної адміністрації щодо діяльності приватних фізичних і юридичних осіб.

Поняття «інспекція» (від лат. «inspectio» – огляд, догляд, «specto» – дивитися, бачити), на нашу думку, найкраще відповідає суті здійснюваної діяльності адміністративних органів (перевірки, ревізії, обстеження, інспекції тощо). Вже у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. зазначалося, що саме інспекції створюватимуться у вигляді підпорядкованих міністерствам урядових установ і організацій для здійснення «контрольно-наглядових функцій».

Натомість частина друга статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що орган утворюється як інспекція у разі якщо лише більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Досі українське законодавство не відповідає цій концепції і дозволяє проводити перевірки не тільки інспекціям, а й іншим державним органам (міністерствам, агентствам і службам). У цьому випадку наразі виникає певна невідповідність між назвою органу державної влади і повноваженнями, які він реалізовує. Зміна подібної ситуації, в тому числі, повинна стати одним із завдань подальшої реформи державного управління.

Іншими варіантами нової назви можуть бути: «примусові повноваження», «втручальні повноваження», «поліцейські повноваження». Кожному із запропонованих термінів притаманні певні переваги і недоліки, але всі вони мають якісний позитив порівняно з нинішнім станом, коли використовуване поняття суперечить європейській адміністративно-правовій традиції.

Віднесення перевірок до різновидів «примусових повноважень» адміністрації дасть змогу створити на рівні законодавства і правової теорії систему адміністративного примусу у вигляді попередження, припинення, перевірки і притягнення до відповідальності. Хоча слід визнати, що і частина радянських науковців закликала не зводити контроль до заходів примусу[3]. З іншого боку, існуюча теорія примусу не відповідає за своїм змістом практиці європейських держав.

«Втручальні повноваження» за своїм змістом відповідають характеру діяльності адміністративних органів, які під час проведення різних видів перевірок здійснюють втручання у сферу реалізації приватних прав осіб. Але це поняття є ширшим і передбачає втручання адміністрації у права осіб на підставі власної ініціативи чи за заявою інших суб'єктів (наприклад, провадження щодо вилучення певного об'єкта користування, проведення ремонтних робіт історичної будівлі тощо).

У західноєвропейських державах здійснення перевірок розглядається як прояв загальнополіцейської або адміністративно-поліцейської діяльності. Наприклад, у Франції виконують повноваження загальної поліції президент, прем'єр-міністр, міністри, префекти департаментів, мери, Національна комісія з питань інформації та свобод, Вища рада аудіовізуальної продукції та інші органи і посадові особи[14]. Вбачається, що такі термінологічні новації в Україні найближчим часом також неможливо здійснити.

Висновки. Проведений аналіз поняття адміністративного нагляду і контролю в Україні і відповідного європейського досвіду дає підстави зробити такі висновки про:

- невідповідність вітчизняного розуміння адміністративного контролю (нагляду) європейській правовій доктрині і практиці;
- необхідність подальшого використання терміна «адміністративний контроль (нагляд)» лише для позначення контролю за діяльністю адміністрації;
- необхідність узгодження нового терміна для позначення перевірок адміністративних органів щодо приватних осіб. Найкращою видається назва «інспекційні повноваження»;
- неправильність розгляду процедури надання адміністративних послуг як складової процедури контролю.

1. Виконавча влада і державний контроль / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М .Корецького НАН України, 1999. 47 с.; Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ : Наукова думка, 2004. 304 с.; Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 53 с.; Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні / Одеська національна юридична академія. Одеса : Юридична література, 2003. 104 с.; Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи / С.В. Ківалов, І.К. Залюбовська. Одеса : Юридична література, 2004. 150 с. **2.** Апанасенко К.І. Державне регулювання та нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності: навч. посіб. Чернігів: ЧНТУ, 2018. 275 с.; Бондар О.Г. Аграрно-правові проблеми контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України: монографія. Херсон : Гельветика, 2014. 455 с.; Головкін О.В. Організаційно-правові засади державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні: монографія. Кам'янець-Подільський : Оюм, 2011. 421 с.; Дворник С.І. Логвиненко М.І. Державний нагляд за дотриманням законодавства про працю: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми: Мрія, 2018. 207 с.; Денисова А.В. Адміністративний нагляд органів виконавчої влади України: генезис, процедури, шляхи новелізації: монографія. Одеса : ОДУВС, 2018. 344 с.; Латковська Т.А., Марущак А.В. Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України: монографія. Чернівці : Технодрук, 2017. 159 с.; Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія. Суми : Сум. держ. ун-т, 2016. 548 с.; Синявська О.Ю., Гончаренко І.Б. Державний контроль та нагляд у сфері торговельної діяльності України: монографія. Харків : НікаНова, 2015. 203 с.; Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: монографія. Львів : Растр-7, 2017. 231 с.; Шевченко Т.В. Актуальні питання розвитку ринкового нагляду за непродовольчими товарами в Європейському Союзі та Україні: правові аспекти: монографія. Одеса : Сімекспрінт, 2018. 348 с. **3.** Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Москва, 1974. 160 с. С.8, С.11. **4.** Ленин В.И. Письмо Д.И.Курскому. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. 20 февраля 1922 года. В кн.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. Т.44. Москва : Изд-во полит. лит., 1982. С.398. **5.** Ленин В.И. Письмо в Политбюро ЦК РКП (б) о гражданском кодексе РСФСР. 22 февраля 1922 года; Ленин В.И. Письмо Д.И. Курскому с замечаниями на проект Гражданского кодекса. 28 февраля 1922 года. В кн.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. Т.44. Москва : Изд-во полит. лит., 1982. С.400, 411-412. **6.** Ura El., Ura Ed. Prawo administracyjne. Wydanie III. Warszawa, 2001. 435 s. S.204–227. **7.** Bey A. Begleitende Verwaltungskontrolle: Zur gerichtlichen Durchsetzung subjektiver Verfahrensrechte. Bonn, 1994. 202 s. **8.** Lang V.A., Gondouin G., Inserguet-Brisset V. Dictionnaire de droit administrative. 4-e edition. Paris : Dalloz, 2005. 353 p. P.95. **9.** Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. Москва, 1897. 702 с. С.110. **10.** Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред.

О.Л.Жуковської. Київ: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. 957 с. С.397. **11.** Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: Автореф. дис.… канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 29 с. С.12. **12.** Гаращук В.М. Адміністративно-правове регулювання і державне управління у сфері промисловості. У кн.: Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т.2. Особлива частина / ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2005. С.121–131. С.131. **13.** Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П.Тимощук. Київ: Факт, 2003. 495 с. С.24–29. **14.** Девольве П. Адміністративне право / переклад з франц. В.Матенчука. Київ: Конус-Ю, 2008. С.45–47.

Refernces

1. Vykonavcha vlada i derzhavnyy kontrol′ / V.B. Aver'yanov, O.F. Andriyko. Kyiv: In-t derzhavy i prava im.V.M.Korets′koho NAN Ukrayiny, 1999. 47 s.; Andriyko O.F. Derzhavnyy kontrol′ v Ukrayini: orhanizatsiyno–pravovi zasady / NAN Ukrayiny, In-t derzhavy i prava imeni V.M.Korets′koho. Kyiv: Naukova dumka, 2004. 304 s.; Harashchuk V.M. Kontrol′ ta nahlyad u derzhavnomu upravlinni: navch. posib. / Natsional′na yurydychna akademiya Ukrayiny im.Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 1999. 53 s.; Zalyubovs′ka I.K. Orhanizatsiyno–pravovi zasady derzhavnoho kontrolyu v Ukrayini / Odes′ka natsional′na yurydychna akademiya. Odesa: Yurydychna literatura, 2003. 104 s.; Parlament·s′kyy kontrol′ za diyal′nistyu orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukrayini: istoriya, teoriya, perspektyvy / S.V.Kivalov, I.K.Zalyubovs′ka. Odesa: Yurydychna literatura, 2004. 150 s. [ukr]. **2.** Apanasenko K.I. Derzhavne rehulyuvannya ta nahlyad (kontrol′) u sferi hospodars′koyi diyal′nosti: navch. posib. Chernihiv: CHNTU, 2018. 275 s.; Bondar O.H. Ahrarno–pravovi problemy kontrol′no–nahlyadovoyi diyal′nosti u sil′s′komu hospodarstvi Ukrayiny: monohrafiya. Kherson: Hel′vetyka, 2014. 455 s.; Holovkin O.V. Orhanizatsiyno–pravovi zasady derzhavnoho kontrolyu i nahlyadu u haluzi okhorony dovkillya v Ukrayini: monohrafiya. Kam'yanets′–Podil′s′kyy: Oiyum, 2011. 421 s.; Dvornyk S.I., Lohvynenko M.I. Derzhavnyy nahlyad za dotrymannyam zakonodavstva pro pratsyu: administratyvno–pravovyy aspekt: monohrafiya. Sumy: Mriya, 2018. 207 s.; Denysova A.V. Administratyvnyy nahlyad orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny: henezys, protsedury, shlyakhy novelizatsiyi: monohrafiya. Odesa: ODUVS, 2018. 344 s.; Latkovs′ka T.A., Marushchak A.V. Pravovi osnovy kontrol′no–nahlyadovykh povnovazhen′ Natsional′noho banku Ukrayiny: monohrafiya. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2017. 159 s.; Pakhomov V.V. Administratyvno–pravove zabezpechennya kontrol′no–nahlyadovoyi diyal′nosti u sferi zemel′nykh vidnosyn: monohrafiya. Sumy: Sum. derzh. un–t, 2016. 548 s.; Synyavs′ka O.YU., Honcharenko I.B. Derzhavnyy kontrol′ ta nahlyad u sferi torhovel′noyi diyal′nosti Ukrayiny: monohrafiya. Kharkiv: NikaNova, 2015. 203 s.; Tyun V.M. Administratyvno–pravovi zasady nahlyadovoyi diyal′nosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrayiny u sferi okhorony pryrody: monohrafiya. L′viv: Rastr–7, 2017. 231 s.; Shevchenko T.V. Aktual′ni pytannya rozvytku rynkovoho nahlyadu za neprodovol′chymy tovaramy v Yevropeys′komu Soyuzi ta Ukrayini: pravovi aspekty: monohrafiya. Odesa: Simeksprint, 2018. 348 s. **3.** Studenikina M.S. Hosudarstvennyy kontrol′ v sfere upravlenyya. Moskva, 1974. 160 s. S.8, 11. [ukr]. **4.** Lenin V.I. Pis′mo D.Y.Kurskomu. O zadachakh Narkomyusta v uslovyyakh novoy ékonomycheskoy politiky. 20 fevralya 1922 hoda. V kn.: Lenin V.I. Polnoe sobranye sochynenyy. Yzd. 5-e. T.44. Moskva: Izdvo polyt. lyt., 1982. S.398. [ukr]. **5.** Lenin V.I. Pis′mo v Polytbyuro TSK RKP (b) o hrazhdanskom kodekse RSFSR. 22 fevralya 1922 hoda; Lenin V.I. Pis′mo D.Y. Kurskomu s zamechanyyamy na proekt Hrazhdanskoho kodeksa. 28 fevralya 1922 hoda. V kn.: Lenin V.I. Polnoe sobranye sochynenyy. Izd. 5–e. T.44. Moskva: Yzdatel′stvo polytycheskoy lyteratury, 1982. S.400, 411–412. [ukr]. **6.** Ura El., Ura Ed. Prawo administracyjne. Wydanie III. Warszawa, 2001. 435 s. S.204–227. [pl]. **7.** Bey A. Begleitende Verwaltungskontrolle: Zur gerichtlichen Durchsetzung subjektiver Verfahrensrechte. Bonn, 1994. 202 s. [en]. **8.** Lang V.A., Gondouin G., Inserguet–Brisset V. Dictionnaire de droit administrative. 4-e edition. Paris: Dalloz, 2005. 353 p. P.95. **9.** Tarasov I.T. Ocherk nauky polytseyskoho prava. Moskva, 1897. 702 c. S.110. [rus]. **10.** Yevropeys′ka konventsiya z prav lyudyny: osnovni polozhennya, praktyka zastosuvannya, ukrayins′kyy kontekst / za red. O.L.Zhukovs′koyi. Kyiv: ZAT «VIPOL», 2004. 957 s. S.397. [ukr]. **11.** Tsvihun D.P. Administratyvnyy nahlyad orhaniv vnutrish-

nikh sprav u sferi zabezpechennya hromads′koho poryadku i hromads′koyi bezpeky: avtoref. dys.… kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Natsional′na akademiya vnutrishnikh sprav Ukrayiny. Kyiv, 2002. 29 s. S. 12. [ukr]. **12.** Harashchuk V.M. Administratyvno–pravove rehulyuvannya i derzhavne upravlinnya u sferi promyslovosti U kn.: Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyy kurs: pidruch.: u 2-h t.: T. 2: Osoblyva chastyna / red. kolehiya: V.B. Aver″yanov (holova) ta in. Kyiv: Yurydychna dumka, 2005. S. 121–131. S. 131. [ukr]. **13.** Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyy dosvid i propozytsiyi dlya Ukrayiny / avtor–uporyadnyk V.P. Tymoshchuk. Kyiv: Fakt, 2003. 495 s. S. 24–29. [ukr]. **14.** Devolve P. Administratyvne pravo / pereklad z frants. V. Matenchuka. Kyiv: Konus–YU, 2008. S. 45–47. [ukr].

Banchuk Oleksandr. **The concept of administrative control and supervision: Ukrainian experience and European approaches**

In the publication the author considers the concept and content of administrative control (supervision) in the context of European experience. In contrast to the domestic approach, the doctrine and legislation of European countries mainly use the term "administrative control" in the opposite sense - as control over public administration, and not vice versa, as the administration's control over society and its individual representatives.

Such a definition of control (supervision) in Ukraine has a negative consequence in the form of combining within one legal institution two different forms of activity - control over the administration and inspections of individuals. It also leads to a distinction between inspection activities and the provision of administrative services.

This loses the mission of the administrative body - either to provide services or to carry out inspections. These types of administrative activities are fundamentally different and can not be performed by the same representatives of the same department. There are such differences:

- *initiation of proceedings (in the procedure of providing services - a person, and in the procedure of inspection - the administrative body);*
- *completeness of the necessary documents for decision-making (in the procedure of providing services - the list of documents is provided by the person, and during the inspection - the body independently determines the amount of documents in accordance with the law);*
- *the need of involving other interested persons (in the procedure of providing services - it is preferable to involve interested persons, and during the inspection - such persons are usually not needed).*

According to the Law of Ukraine "On Central executive bodies" the executive body is formed as an inspection if only most of its functions are control and supervisory functions for compliance by state bodies, local governments, their officials, legal entities and individuals of acts of legislation (article 17 of the Law).

Ukrainian legislation does not comply till now with this concept and allows inspections not only by inspections, but also by other state bodies (ministries, agencies and services). In this case, there is currently a nonconformity between the name of the public authority and the powers it exercises.

To correct these shortcomings, it is proposed to change the name of this activity to "coercive powers", "interfering powers", "police powers". Each of the proposed terms has certain advantages and disadvantages, but they all have a positive in comparison with the current situation, when the concept used is contrary to the European administrative and legal tradition.

The analysis of the concept of administrative supervision and control in Ukraine and the relevant european experience shows the following conclusions:

- *inconsistency of the ukrainian understanding of administrative control (supervision) with european legal doctrine and practice;*
- *the need for using of the concept "administrative control (supervision)" only for control over the activities of the public administration;*
- *the need of implementation new term for inspections of administrative bodies vs. individuals. The best term will be "inspection powers";*
- *incorrect consideration of the procedure for providing administrative services as part of the control procedure.*

Key words: *administrative control (supervision), inspection activity, interfering powers.*