

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

Аналізується контрольно-наглядова діяльність як важлива функція держави.

Ключові слова: контроль, нагляд, органи виконавчої влади, правові акти, законність, адміністративно-правові відносини.

**Денисова Аліна
Володимирівна,**

*кандидат
юридичних наук,
доцент кафедри
адміністративного
права
та адміністративної
діяльності ОВС
Одеського
державного
університету
внутрішніх справ*

Процес побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження і забезпечення прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, що потребує від держави застосування спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та функціонування державних інститутів [1]. І тут важлива роль відводиться контрольно-наглядовій діяльності державних і громадських органів. Функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольно-наглядові.

Управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною.

Контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади [2, с. 9].

Відомо, що контроль є однією з найважливіших функцій держави. Його зміст полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження

суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які дають їм можливість здійснювати тільки нагляд

Безумовно, контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Це – подібні види державної діяльності, хоча між ними є певні суттєві відмінності.

Взагалі аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливої уваги. Наприклад, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності як «забезпечення систематичного і постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги і говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд і контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, і суб'єкт піднаглядний». У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [3, с. 6]. Н. В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення термінів «нагляд» та

«контроль» говорить і М. В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [4, с. 29]. В. Є. Чіркін стверджує, що «нагляд» – це також «контроль» [5]. І. П. Ільїнський та Б. В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [6, с. 42].

Однак варто зазначити, що в юридичній літературі наголошується також і на відмінності термінів «контроль» та «нагляд», хоча спостерігається наявність внутрішнього протиріччя у коментарях тих науковців, які вказують на розбіжність зазначених термінів. Так, існує точка зору, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі котрого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, котрий обмежується тільки перевіркою законності, при цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності.

О. Ф. Андрійко, назвавши спочатку нагляд видом діяльності, близьким до контролю, тут же зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися

і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами.

В. М. Гаращук визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом, хоча одночасно і зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за «зрізаний», або «неповний» контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один з елементів контролю [7, с. 82]. Так, на його думку, контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно, а нагляд – періодично. Слід відзначити і те, що до наглядових органів вчений відносить лише прокуратуру, з чим важко погодитись.

Головне, на думку В. М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду, це те, що контролюючий орган на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять основні відмінності контролю від нагляду [7].

З цим твердженням також важко погодитись, оскільки під час виконання службових обов'язків працівники міліції також мають право втручатися в діяльність підконтрольного та в передбачених законом випадках притягувати винних осіб до відповідальності (наприклад, в разі порушень правил експлуатації об'єктів дозвільної системи працівники міліції мають право зупиняти їх функціонування). Але є і випадки, коли органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд, не можуть самостійно притягти до юридичної відповідальності особу, яка порушує, наприклад, правила адміністративного нагляду, тому що відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» подібні справи вирішує суд (суддя) [8].

На нашу думку, про зазначену відмінність контролю від нагляду можна говорити лише за умови, якщо під наглядовим органом розуміти тільки прокуратуру. Так, відповідно до частини другої ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокуратурі заборонено втручатися в господарську діяльність і підміняти органи відомчого управління та контролю. До того ж тільки прокуратура поза межами відомчої (або фахової) системи має повноваження на перевірку законності дій будь-яких контролюючих органів, а в деяких випадках – суду (судді) та на правову оцінку їх діяльності. Здійснюючи нагляд у сфері державного управління (виконавчої влади), прокуратура фактично виступає і як єдиний у державі орган, що координує роботу контролюючих органів

(маються на увазі спеціалізовані контролюючі органи). Зокрема, відповідно до частини третьої ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» прокурор, здійснюючи нагляд, вживає заходів щодо запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності [9].

Наведемо й інші міркування вчених щодо співвідношення досліджуваних термінів. Д. М. Бахрах зазначає, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Її головне завдання – забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян, суспільства, держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов’язків підприємствами та організаціями контрольні повноваження суб’єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб’єктів влади, які не відповідають за її наслідки [10, с. 40].

Д. М. Овсянко висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості [11, с. 261].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи проку-

ратури, – загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб – адміністративний нагляд [12, с. 201].

С. В. Ківалов називає судовий, прокурорський та адміністративний нагляд [13, с. 310].

Л. В. Коваль, розглядаючи питання законності та дисципліни у сфері виконавчої влади, зазначив, що контроль (нагляд) за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у чотирьох формах. Це контроль парламентський, прокурорський (обидва належать до вищого контролю), адміністративний, судовий [14, с. 146].

Метою нагляду Ю. П. Битяк вважає виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об’єктів, зміни чи скасування актів управління [15, с. 223–224].

Нагляд і контроль розрізняються, на думку Р. І. Денисова, також і за обсягом їх діяльності: органи адміністративного нагляду обмежуються перевіркою дотримання певних правил; органи зовнішнього контролю, крім цього, займаються і питаннями господарської діяльності, виконанням планових завдань за кількісними і якісними показниками тощо [16, с. 140].

Отже, такі ознаки, як безперервність, втручання в повсякденну (оперативну) діяльність, усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням, застосування заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної відповідальності

є характерними і для органів, що здійснюють наглядову діяльність, зокрема міліції. Більш того, про це свідчать і їх назви: органи санітарно-епідеміологічного, пожежного нагляду, держсільтехнагляду тощо.

Слід відзначити, що на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду найчастіше не розмежовуються. Аналіз чинного законодавства, на перший погляд, показує, що загальногалузевої синонімії не існує, оскільки законодавство дає підстави у певних випадках розрізняти контрольні та наглядові органи, наприклад, за таким критерієм, як спосіб ініціювання їх діяльності. Але це не так. Наприклад, в Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі. У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» у ст. 39 Розділу п'ятого «Державний санітарно-епідеміологічний нагляд» зазначається, що «державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру

щодо порушників» [17]. У Законі України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [18] в одному із його розділів «Державний метрологічний контроль і нагляд» відсутнє розмежування понять «контролю» і «нагляду». Декрет Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 року «Про державний пробірний нагляд» було замінено Законом України від 18 листопада 1997 року «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», у якому «органи державного пробірного нагляду» вже мають назву «органи державного пробірного контролю» [19].

Отже, законодавець ці терміни принципово не розрізняє, що можна оцінювати як певну тенденцію у сучасній нормотворчості української держави. Аналогічне поєднання понять «нагляду» і «контролю» має місце в більшості нормативних актів. Проте і юридична наука з її висновками, що потребують точності вживання різноманітних термінів, не дає підстав для однозначної відповіді на питання про їх синонімічність чи несинонімічність, що було з'ясовано вище.

В Україні серед державних органів є: 1) такі, що мають назву, яка вказує на їх контрольну або наглядову діяльність; 2) такі, у назві яких відсутні терміни «контроль» або «нагляд», але вони, відповідно до своєї компетенції, можуть здійснювати: а) контрольну або наглядову діяльність; б) як контрольну, так і наглядову діяльність. Проте ні назва

органу («контрольний», «наглядовий»), ні назва повноважень («контрольні», «наглядові») не є універсальним критерієм розрізнення «контролю» і «нагляду» як особливих видів діяльності. Зазначені назви – це тільки формальний, а не сутнісний критерій їх розрізнення, оскільки «нагляд» органів нагляду, органів з наглядовими повноваженнями законодавець нерідко характеризує з використанням терміна «контроль». Так, приміром, в ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 року «Працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку» осіб, відносно яких встановлено адміністративний нагляд. Аналогічний висновок можна зробити і з тексту Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю [20].

Отже, «нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд», що зазначено як у переважній 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 ототожнення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає підстави стверджувати про їх відмінності.

Ще раз наведемо думку Д. М. Бахраха, з якою варто цілком погодитись. Він вважає, що в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями конт-

рольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд [10, с. 40]. Тобто, підкреслюється, що наглядова діяльність порівняно з контрольною за своєю суттю є значно меншим втручанням у свободу суб'єктів, що відповідає потребам формування правової держави.

Не заперечуючи тісний взаємозв'язок нагляду і контролю, все ж, на нашу думку, існують об'єктивні підстави для їх розмежування, про що вище йшла мова. Таке розмежування правомірне і тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших органів використовує обидва терміни. Правовий статус будь-якого державного чи громадського органу в першу чергу залежить від нормативно закріплених його завдань, функцій, обов'язків, прав та відповідальності, а не від того, який термін буде домінуючим в його назві – «нагляд» чи «контроль».

Варто підкреслити те, що реально існують державні органи, які в своїй діяльності поєднують елементи і контролю, і нагляду, у зв'язку з чим діяльність, яку вони здійснюють, називають контрольно-наглядовою. Разом з тим, як уявляється, в цій діяльності переважає все ж нагляд.

Чому актуальним є розгляд саме нагляду? Побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини, прагнення України до вступу у Євросоюз вимагає скорочення державного втручання в діяльність організацій, у життя громадян, і за цих умов обсяг нагляду має постійно розширюватися за рахунок звуження обсягу контролю. Обсяг наглядової

діяльності розширюється ще й тому, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних технічних правил, нагляд за дотриманням яких – важлива умова забезпечення безпеки держави та її громадян.

Отже, враховуючи викладене, нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за дотриманням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд здійснюється з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері суспільних відносин; застосування заходів попередження правопорушень (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Таким чином, з одного боку, нагляд є засобом адміністративного впливу, видом виконавчо-розпорядчої діяльності, а з іншого – засобом забезпечення режиму законності в державі. Нагляд забезпечує охорону відповідних суспільних відносин і матеріальних цінностей, причому не

тільки від правопорушень, але й від об'єктивно протиправних дій та стійких явищ. Суб'єкти наглядової діяльності зобов'язані піклуватися насамперед про те, щоб не допустити, запобігти настанню шкідливих наслідків, виявити обставини, що можуть бути їх причиною, і вжити певних заходів для усунення виявлених відхилень. Іншими словами, на першому плані – прогноз, попередження, припинення, щоб не допустити настання шкоди, а на другому – застосування каральних санкцій для загальної й індивідуальної превенції правопорушень у майбутньому. Зазначене особливо актуальне для правоохоронної діяльності міліції, адміністративний нагляд у якій займає особливе місце і роль.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмачі. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.
3. Большой юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
4. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33.
5. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
6. Ильинский И. П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И. П. Ильинский, Б. В. Щетинин // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40–44.

7. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

8. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

9. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

10. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32–43.

11. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие; изд. 3-е, перераб. и доп. / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 2002. – 468 с.

12. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.

13. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

14. Коваль Л. Адміністративне право

України : курс лекцій (Заг. частина) / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

15. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

16. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р. И. Денисов. – М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981. – 194 с.

17. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

18. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України від 11 лютого 1998 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 30–31. – Ст. 194.

19. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України від 18 листопада 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 9. – Ст. 34.

20. Про Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : Указ Президента України від 12 листопада 1999 р. // Офіційний вісник. – 1999. – № 46. – Ст. 2265.

Денисова А. В. Соотношение контроля и надзора.

Анализируется контрольно-надзорная деятельность как важная функция государства.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительной власти, правовые акты, законность, административно-правовые отношения.

Denysova A. V. The balance of control and supervision.

The article analyses the control and supervisory activity as the important function of the state.

Keywords: public administration, bodies of executive power, legal acts, laws, administrative legal relations.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2013