

УДК 342.95

**ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ
В ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ**
**ON THE CONTROL AND SUPERVISION BALANCE IN THE LEGISLATION:
THE OF DETERMINING PROBLEMS**

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

Стаття присвячена виділенню та характеристиці норм чинного законодавства, спрямованих на визначення контролю та нагляду, та дослідженню особливостей визначення співвідношення контролю та нагляду. Доведено, що в чинному законодавстві під час визначення нагляду передбачено поєднання ознак позитивної і негативної діяльності. У зв'язку із цим запропоновано охарактеризувати нагляд як комплексне явище, ширше за змістом, ніж контроль.

Ключові слова: контроль, нагляд, співвідношення, законодавство, позитивна діяльність, негативна діяльність, превенція.

Статья посвящена выделению и характеристике норм действующего законодательства, направленных на определение контроля и надзора, а также исследованию особенностей определения соотношения контроля и надзора. Доказано, что в действующем законодательстве при определении надзора предусмотрено соединение признаков позитивной и негативной деятельности. В связи с этим предложено охарактеризовать надзор как комплексное явление, содержание которого шире по сравнению с содержанием контроля.

Ключевые слова: контроль, надзор, соотношение, законодательство, позитивная деятельность, негативная деятельность, превенция.

The article is devoted to the isolation and characterization of the current legislation norms aimed at the control and oversight definition, and to the research of the control and supervision ratio determination peculiarities. It is proved that the positive and negative activities combination is provided in the legislation when determining the oversight. In this regard, the article seeks to describe the oversight as a complex phenomenon, which is broader than control.

Key words: control, supervision, ratio, legislation, positive activities, negative activities, prevention.

Постановка проблеми. Необхідність поглибленого аналізу теоретико-правової проблеми співвідношення контролю та нагляду об'єктивується суспільно-політичними процесами, що відбува-

ються в Україні і проявляються в новелізації чинного законодавства, правових доктрин. Указане безпосередньо стосується доктрин контролю та нагляду, яка має розвиватись на шляху впрова-

дження новітніх тенденцій гармонізації та глобалізації у світі.

Стан дослідження. У наукових дослідженнях предмет уваги вчених стосувався переважно проблеми контролю, в межах якої аналізувалось питання про співвідношення контролю та нагляду як у загальному значенні, так і в окремих сферах суспільного життя (О.Ф. Андрийко, Г.В. Атаманчук, В.М. Гарашук, О.В. Головкін, В.М. Горшенев, Н.В. Никитченко, Г.М. Остапович, М.С. Студенікіна, Х.П. Ярмачі та інші). С.С. Вітвіцький у дослідженні, присвяченому характеристиці контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації [1; 2], вказує на потужний науковий доробок учених із філософії, державного управління, адміністративного права щодо проблеми контролю. Разом із тим питання про співвідношення контролю і нагляду потребує додаткового опрацювання, особливо зважаючи на тенденцію оновлення чинного законодавства з метою формування правового режиму функціонування дієвих гарантій дотримання прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Саме в такому контексті доцільно проаналізувати чинне законодавство в частині, що стосується питання про співвідношення контролю та нагляду.

Мета статті – виділити в чинному законодавстві норми, спрямовані на визначення контролю та нагляду, та дослідити особливості визначення співвідношення контролю та нагляду.

Викладення основного матеріалу. Політико-правові процеси, що супроводжують розбудову в Україні системи гарантій забезпечення законності і правопорядку, позначаються на відповідних змінах до чинного законодавства, які, хоча й не можна назвати такими, що мають системний характер, проте принаймні стимулюватимуть подальше поглиблення демократичних перетворень.

У чинному законодавстві такі тенденції проявились у позбавленні прокуратури функції загального нагляду, що відбулось на тлі активного обговорення в наукових колах моделі реформування прокуратури та її компетенції. Так, пунктом першим Розділу XIII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [3] встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Стосовно інших сфер нагляду прокуратури, то вони чітко обмежені сферою додержання законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також додержання законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Зокрема, частиною 5 статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] встановлено компетенцію прокурора здійснювати нагляд за додержанням зако-

нів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, а саме тих, які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Якщо звернутись до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 № 264/94-ВР [5], то поняття адміністративного нагляду охоплює не тільки контроль, а і заходи профілактичного та виховного характеру, які застосовуються до конкретної категорії осіб – окремих осіб, які звільнені з місць позбавлення волі, перелік категорій яких визначений у ст. 3 зазначеного Закону. Специфіка такого нагляду полягає не тільки в суб'єктно-об'єктному складі відносини щодо нагляду, а й у їх змісті. Такі відносини мають імперативний характер, що прямо впливає з визначення адміністративного нагляду як системи примусових профілактичних заходів спостереження і контролю, що мають тимчасовий характер.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [6] поняття державного нагляду (контролю) визначене з позицій виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), які наділені компетенцією щодо здійснення попередження, профілактики та забезпечення випуску й обігу продукції, товарів і послуг належної якості, допустимого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища (ст. 1).

Виходячи з приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, можна зазначити, що законодавець у відносинах господарської діяльності не розмежує державний контроль і нагляд і тим самим визнає і закріплює їх логічний взаємозв'язок. Такий підхід визначив легалізацію єдиної цілі державного контролю і нагляду, що й зумовлює застосування заходів і засобів здійснення контрольної (наглядової) діяльності без відповідного розмежування.

Вказане підтверджує і наявність єдиних критеріїв, за якими оцінюється, зокрема, ступінь ризику від провадження господарської діяльності, визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю), затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 № 191 [7]. Такі критерії визначено, виходячи зі ступеню ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, яка впливає на якісний стан земель та родючість ґрунтів. Передбачено віднесення суб'єктів господарювання до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього або незначного, у відповідності до таких критеріїв, як: дотримання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель; площа землі, на якій провадиться господарська діяльність; категорія землі за її основним цільовим призначенням; статус об'єктів, розміщених на відповідних землях, залежно від загальнодержавного або місцевого

значення (п.п. 1, 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191).

Врегулювання єдиних заходів державного контролю (нагляду) встановлено Законом України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23.02.2012 № 4448-VI [8]. До таких заходів віднесено планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю), які застосовуються з метою визначення стану додержання санітарного законодавства, законодавства про працю, зайнятість (у тому числі зайнятість та працевлаштування інвалідів), про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу), про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати матеріального забезпечення страхових виплат, надання соціальних послуг (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23.02.2012 № 4448-VI). Вказане означає, що законодавець не розрізняє планові та позапланові заходи державного контролю і планові та позапланові заходи державного нагляду, оскільки державний контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності взаємопов'язані, а здійснення відповідних заходів відбувається на підставі і в порядку, передбаченому чинним законодавством.

Основні засади державного контролю та нагляду за господарською діяльністю визначені ст. 19 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [9]. До напрямків (сфер) контролю і нагляду віднесено:

- 1) стан і достовірність бухгалтерського обліку та звітності;
- 2) додержання кредитних, податкових зобов'язань та дисципліни розрахунків, вимог валютного законодавства;
- 3) додержання правил ціноутворення;
- 4) недопущення порушень антимонопольного законодавства;
- 5) додержання правил використання й охорони земель, екологічного законодавства;
- 6) стан додержання правил безпеки на виробництві, протипожежних правил, санітарно-гігієнічних правил тощо;
- 7) безпека і якість продукції, товарів та послуг.

Тож у Господарському кодексі України відсутнє розмежування контролю і нагляду, натомість встановлено сфери суспільної діяльності, в межах яких вони здійснюються.

Чинне законодавство передбачає проведення державного санітарно-епідеміологічного нагляду відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [10]. Разом із тим, виходячи з приписів ст. 39 зазначеного Закону, законодавець

визначає державний санітарно-епідеміологічний нагляд як контроль, що здійснюється органами державної санітарно-епідеміологічної служби, а предметом є дотримання юридичними та фізичними особами санітарного законодавства. Такий нагляд здійснюється з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей (ч. 1 ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII). Таким чином, законодавець не розділяє санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль, застосовуючи їх як тотожні поняття.

Аналогічний підхід врегулювання термінів застосовано в Кодексі цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [11], де встановлено компетенцію органів виконавчої влади щодо здійснення нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, а статтею 47, Главою 14 Кодексу цивільного захисту України передбачено врегулювання державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту, який здійснюється у визначеній сфері (техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами). Отже, законодавець визначає як тотожні терміни державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту.

Проте такий підхід законодавця спостерігається не в усіх законодавчих актах. Так, у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [12] закріплено поняття державного контролю продукції (контролю продукції) і державного ринкового нагляду (ринкового нагляду). Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI контроль продукції полягає в забезпеченні відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпеченні відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам. Відповідними повноваженнями наділені органи доходів і зборів. Суб'єктами ринкового нагляду визначені органи ринкового нагляду, які здійснюють цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам.

Отже, наведений приклад свідчить про те, що законодавець під час визначення контролю продукції використовує юридичну конструкцію, в якій відтворено зміст контрольної діяльності органів доходів і зборів. Натомість під час визначення ринкового нагляду закріплено мету відповідної діяльності. Разом із тим слід відзначити текстуальний збіг у визначенні контролю продукції і ринкового нагляду за ключовими параметрами, а саме: обидва види діяльності передбачають забезпечення «встановленим вимогам» відповідно до продукції,

що ввозиться на митну територію України (під час визначення контролю продукції), чи продукції (під час визначення ринкового нагляду), а також передбачено «забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам».

Звідси можна зробити висновок про те, що Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI розрізняє контроль і нагляд за предметом (об'єктом) здійснення, що зумовлює специфіку обох видів державно-владно діяльності за наявності фактично спільних цілей.

Звернення до Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР [13] дозволяє виділити ст. 37, якою урегульовано контроль у сфері поводження з відходами. Передбачено, що за відходами здійснюються контроль: а) уповноважені органи публічної адміністрації (органи державної виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів); б) виробники відходів у межах компетенції (первинний контроль); в) громадські інспектори з охорони довкілля (громадський контроль). Отже, Законом України «Про відходи» від 05.03.1998

№ 187/98-ВР передбачено компетенцію щодо здійснення державного контролю за відходами не тільки уповноважених органів публічної адміністрації, але й недержавних суб'єктів. Стосовно останніх, то їх компетенція у вказаному законі не визначена, на відміну від компетенції органів публічної адміністрації та суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами.

Висновки. Узагальнення наведених норм чинного законодавства дозволяє вказати на те, що законодавець наголошує на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку в певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, що проявляється в чинному законодавстві використанням цих термінів як синонімів. Крім того, законодавець виділяє певні особливості здійснення контролю і нагляду в окремих сферах суспільної діяльності. У чинному законодавстві визначення нагляду передбачає поєднання ознак позитивної і негативної діяльності, зважаючи на що його доцільно охарактеризувати комплексним явищем, ширшим за змістом, ніж контроль.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис.. д.ю.н. : 12.00.07 / С.С. Вітвіцький ; Національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2016. – 39 с.
2. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика / С.С. Вітвіцький. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – 362 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 2-3 (16.01.2015), ст. 12.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1994, № 52 (27.12.94), ст. 455.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Офіційний вісник України, 2007, № 44 (25.06.2007), ст. 1771.
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 № 191 // Офіційний вісник України, 2013, № 24 (05.04.2013), ст. 811.
8. Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності : Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI // Офіційний вісник України, 2012, № 24 (06.04.2012), ст. 904.
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Офіційний вісник України, 2003, № 11 (28.03.2003), ст. 462
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон від 24.02.1994 року № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994, № 27, Ст. 218.
11. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України, 2012, № 89 (30.11.2012), ст. 3589.
12. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // Офіційний вісник України, 2010, № 101 (10.01.2011), ст. 3602.
13. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР // Офіційний вісник України, 1998, № 13 (16.04.98), ст. 483.