

8. Конституційне право України: [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. академіка АПРН України, доктора юридичних наук, професора Ю.М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В.С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.

10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

11. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

12. Про затвердження Положення про Департамент транспортної міліції Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 черв. 2012 р. – № 562.

УДК 342.7

ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «НАГЛЯДУ» ТА «КОНТРОЛЮ»

THE PROBLEM OF THE RELATIONSHIP BETWEEN «SUPERVISION» AND «CONTROL»

Ракул О.В.,

*кандидат юридичних наук, здобувач
Національної академії внутрішніх справ*

У статті проаналізовано наукові підходи вчених до трактування таких понять, як «нагляд» та «контроль». З метою з'ясування співвідношення понять «нагляду» та «контролю» охарактеризовано наукові підходи щодо співвідношення зазначених дефініцій. Наголошено на тому, що хоча «контроль» та «нагляд» і мають багато спільного, проте зазначені терміни не є синонімами. З урахуванням конструктивного аналізу наукових поглядів сформульовано авторське бачення відмінностей між зазначеними поняттями.

Ключові слова: нагляд, контроль, співвідношення, контрольно-наглядова діяльність, відмінність.

В статье проанализированы научные подходы ученых к трактовке таких понятий, как «надзор» и «контроль». С целью выяснения соотношения понятий «надзора» и «контроля» охарактеризованы научные подходы относительно соотношения указанных дефиниций. Отмечено, что хотя «контроль» и «надзор» и имеют много общего, однако указанные понятия не являются синонимами. С учетом конструктивного анализа научных взглядов сформулировано авторское видение различий между указанными понятиями.

Ключевые слова: надзор, контроль, соотношение, контрольно-надзорная деятельность, различие.

The article analyzes the scientific approaches to the interpretation of scientific concepts such as «supervision» and «control». In order to clarify the relationship between the concepts «supervision» and «control» describes scientific approaches to value these definitions. Emphasized that although the «Control» and «supervision» and have much in common, but these terms are not synonymous. Given the structural analysis of scientific views formulated Copyright vision differences between these concepts.

Key words: supervision, control, ratio control and supervisory activity difference.

Актуальність теми. Важливим засобом дотримання дисципліни й законності в будь-якій сфері суспільних відносин виступає закріплений у чинному національному законодавстві механізм реалізації уповноваженими суб'єктами функцій з контролю та нагляду. Як справедливо зауважує С.Д. Кравченко, у законодавстві відсутні критерії, за якими можна відмежувати поняття «нагляд» та «контроль». Недостатня теоретична розробка цих понять, їх співвідношення та системи не сприяє правильному тлумаченню і визначенню, підвищенню ефективності нагляду та контролю. Правильне визначення цих понять необхідне, щоб виключити як необґрунтоване розширення, так і невинуватене звуження їх змісту [1, с. 145].

Розгляд проблематики співвідношення понять «контролю» та «нагляду» була предметом досліджень таких науковців, як: В.О. Джуган, В.В. Доле-

жан, Ю.Б. Жаркова, Е.М. Жевлаков, Р.А. Жоган, Л.М. Здоровко, В.А. Зуев, П.М. Каркач, Т.С. Кичилук, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Костицький, А.І. Котелевець, С.Д. Кравченко, М.В. Краснова, І.Є. Марочкін, Т.Р. Мирзаєв, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, В.Л. Мунтян, В.П. Пивненко та інших. Не зважаючи на значну кількість досліджень особливостей реалізації нагляду і контролю, на сьогодні в науково-правових колах ще спостерігаються дискусії навколо їх сутності та співвідношення.

Мета статті – дослідити теоретичні підходи щодо тлумачення понять «нагляду» і «контролю», а також визначити, яким чином співвідносяться зазначені терміни.

Виклад основного матеріалу. Із семантичного сенсу, авторський колектив великого тлумачного

словника сучасної української мови слово «нагляд» розглядає як дію за значенням «наглядати», тобто: пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку тощо; стежити, спостерігати з метою нагляду; поглянувши, звернути увагу на кого-, що-небудь, помітити, виявити когось, щось [2, с. 707]. Нагляд, зауважує авторський колектив сучасної правової енциклопедії, являє собою постійну контролюючу діяльність державних органів за дотриманням законів, норм і правил із забезпечення безпеки в різноманітних сферах суспільної діяльності (ядерної, забезпечення безпеки польотів, авіаційної та екологічної безпеки, охорони праці, захисту майна, життя та здоров'я людей, безпеки руху, використання радіочастотного ресурсу), включаючи облік, узагальнення порушень [3, с. 202].

У контексті досліджуваного питання зазначимо, що в юридичній спеціалізованій літературі та науково-правових колах, розглядаючи таке поняття, як «нагляд» оперують терміном «державний нагляд». На думку В.К. Колпакова, нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за додержанням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями, та громадянами правил, передбачених нормативними актами [4, с. 679.]

Авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії зазначає, що державний нагляд – це вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду, наголошують учені, передбачає постійний систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю непідпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності. Органи державного нагляду, які наділені надвідомчими повноваженнями, в межах своєї компетенції можуть застосовувати заходи впливу щодо об'єктів нагляду. До повноважень державних органів, що здійснюють нагляд, належать запобігання правопорушенням, їх припинення та притягнення винних осіб до відповідальності [5, с. 140]. Окрім цього, під державним надглядом розуміють діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами й окремими громадянами [2, с. 707]. Окрему увагу звертають на те, що основними ознаками державного нагляду є: нагляд за дотриманням спеціальних норм і правил, що діють у всіх або більшості галузей і сфер; функціонування спеціальних державних органів, що наділені широкими надвідомчими повноваженнями; органи державного нагляду реалізують свої повноваження щодо не підпорядкованих їм органів та організацій; органи державного нагляду можуть застосовувати заходи адміністративного примусу [6, с. 174-175]. Із аналізу вищенаведених позицій здається можливим дійти висновку стосовно того, що «нагляд» або ототожнюють із поняттям «контроль» або сприймають як один

із видів контролю. У будь-якому випадку поняття «контроль» виступає ключовим, а тому проаналізуємо його більш детально.

З точки зору етимології слово «контроль» походить від старофранцузького словосполучення «contre-rolle» – список, що має дублікат для перевірки [5, с. 323], у сучасній французькій мові використовується як «controle», тобто перевірка, зустрічний, вторинний запис, що робиться з метою перевірки первинного запису [7, с. 221]. Із семантичного сенсу слово «контроль» розглядають у наступних значеннях: перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [2, с. 569]. Окрім цього, слід зазначити, що категорією «контроль» активно оперують філософи. Зокрема, використовується термін «соціальний контроль», під яким авторський колектив філософського енциклопедичного словника розуміє сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі тощо), за допомогою яких забезпечується дотримання певних «зразків» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні всієї системи. Такими «зразками» й обмеженнями є системи цінностей, правові та моральні норми, адміністративні приписи, рішення, звичаї, звички тощо. Соціальний контроль забезпечує певну організацію суспільного життя, адекватність поведінки членів суспільства взаємним очікуванням. За допомогою соціального контролю реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні будь-якими соціальними процесами або системами. При цьому гнучкість соціального контролю, зміна його механізмів у відповідності з новими цілями й умовами, що виникають у процесі суспільного розвитку, є важливими передумовами соціального прогресу. Жорсткий, всепроникаючий соціальний контроль породжує конформізм, веде до соціального застою та деградації. У свою чергу, слабкий, малоефективний соціальний контроль сприяє зростанню антигромадської поведінки. Соціальний контроль здійснюється шляхом застосування як позитивних санкцій (у випадку «зразкової» поведінки або відхилення від прийнятих «зразків» в «бажану» сторону), так і санкцій негативних (у випадку порушення діючих в даному суспільстві, соціальній групі соціальних норм). Залежно від характеру санкцій прийнято розрізняти формальний і неформальний соціальний контроль. Формальний соціальний контроль здійснюється головним чином державними установами, громадськими організаціями й так далі, за допомогою санкцій, які застосовуються в його рамках і є заздалегідь регламентованими. Неформальний соціальний контроль зводиться до спонтанних реакцій (схвалення або іронія, захват або відмова від контактів, фізичний вплив тощо) учасників колективного процесу, виражають взаємну оцінку поведінки один одного, до різних форм громадської думки з приводу поведінки членів суспільства тощо [8, с. 612]. У контексті вищенаведеного варто зазначити, що категорія

«контроль», яка використовуються в науково-правових колах походить від розглянутої вище філософської категорії «соціальний контроль». Як зауважує О.М. Музичук у своєму дослідженні, що присвячене особливостям здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів, такий контроль є один із видів соціального контролю, що має лише йому притаманні мету, завдання, об'єкт і предмет, здійснюється міжнародними, державними та недержавними суб'єктами, які наділені різним об'ємом контрольних повноважень, зокрема, й правом втручання суб'єкта контролю в професійну діяльність правоохоронних органів, і зміст якого полягає в перевірці виконання (додержання) ними вимог законодавчих і підзаконних актів, що регламентують їх діяльність [9, с. 133-134].

Контроль, зауважує авторський колектив підручника «Адміністративне право України», можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку й зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [10, с. 466].

В.Я. Малиновський у своєму навчальному посібнику «Державне управління» зауважує, що контроль – це не надзвичайний захід, а неодмінна частина організаційної роботи, складовими елементами якої є вироблення й прийняття рішення, технологія та механізм організації його виконання і перевірка кінцевого результату. При цьому вчений звертає увагу на те, що головне призначення контролю полягає в його дієвості та спрямуванні на побудову демократичного відкритого суспільства, сприяння йому [11, с. 294]. В науково-правових колах зауважують, що контроль являє собою вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на діяльність суб'єкта чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, особливо завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результатів голосування та рішення органів управління суб'єкта; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначити умови господарської діяльності, давати обов'язкові вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта [12, с. 167]. В.М. Плішкін визначає контроль як загальну функцію управління, що являє собою нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення недопустимих відхилень від відповідних законів, норм, стандартів, наказів від принципів організацій та регулювання діяльності, яка перевіряється [13].

Отже, аналіз вищенаведених позицій дає змогу дійти висновку стосовно того, що такі поняття, як «контроль» і «нагляд» мають багато спільного.

Слід погодитися із позицією, відповідно до якої контроль треба відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є деякі однакові риси. Їх поєднує єдина мета – забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, форми здійснення роботи – перевірки, витребування звітів, пояснень тощо, обов'язковість вказівок. Більш того, увага звертається на те, що контроль, на відмінну від нагляду, проводиться повсякденно та безперервно широким колом органів [10, с. 475]. Говорячи про відмінності контролю та нагляду, слід навести цілком слушне зауваження В.М. Гаращука, який у своєму монографічному дослідженні «Контроль та нагляд в державному управлінні» звертає увагу на те, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча в них є деякі однакові риси. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [14, с. 48-49]. О.Ф. Андрійко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю... нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму» [15]. Подібну точку зору поділяє В. Клочков, зазначаючи, що «за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальних обов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [16].

Крім цього, слід зазначити, що в науково-правовій літературі широко використовується термін «контрольно-наглядова діяльність». О.Ф. Скакун звертає увагу на те, що останнім часом появилася обґрунтування таких самостійних галузей влади, як президентська, контрольно-наглядова, місцева, виборча, інформаційна. Серед них, наголошує вчена, контрольно-наглядова влада має всі підстави бути офіційно визнаною, оскільки її здійснюють незалежні контрольно-наглядові органи, що діють від імені держави та відрізняються від інших видів контролю (відомчого, міжвідомчого, спеціалізованого). На користь визнання контрольно-наглядової влади як додаткової «гілки» влади свідчать останні конституції держав, що позначили її відокремлення. Очевидно, що складаються органи й інститути контрольно-наглядової влади з певною структурою, сферами, способами діяльності [17, с. 143]. За визначенням Г.М. Бистрик, контрольно-наглядова діяльність – це одна з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах, передбачених конституцією і законами, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, спри-

яння режиму законності і правопорядку [18]. Нашу думку, використання науковцями терміну «контрольно-наглядова діяльність» в черговий раз підкреслює той факт, що контроль і нагляд не є синонімами.

Висновок. Таким чином, головна відмінність між вищенаведеними категоріями полягає в тому,

що в разі проведення контрольної діяльності уповноважений на це суб'єкт не здійснює втручання в оперативно-господарську діяльність підконтрольного об'єкта, а при здійсненні нагляду такий суб'єкт лише повідомляє про виявленні ним порушення та вказує на необхідність їх усунення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах: дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.Д. Кравченко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 252 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 675.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2. – К., 1999. – 744 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: «Юрид. думка», 2007. – 992 с.
7. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
8. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.
9. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: [монографія] / О.М. Музичук. – Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 654 с.
10. Адміністративне право України: Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник]. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
12. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
13. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
14. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
15. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення: наукова доповідь / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрнаукацентр, 2000. – С. 10-13.
16. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204-207.
17. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник]; Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків: Еспада, 2009. – 752 с.
18. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади // Держава і право. Юридичні і політичні науки: зб. наук пр.; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2009. – С. 115-123.