

УДК 351.35.078.3



**Спринцев Пилип Сергійович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» ТА «НАГЛЯД», «НЕДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» (РОЗМЕЖУВАННЯ ТА СХОЖІСТЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ)**

*У статті розкрито правову природу, зміст та співвідношення термінів «контроль» та «нагляд», а також визначено співвідношення та взаємовплив термінів «державний контроль» та «недержавний контроль» під час здійснення контрольньо-наглядової діяльності держави на сучасному етапі формування громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, державний контроль, недержавний контроль, механізм контрольньо-наглядової діяльності, орган виконавчої влади, публічна адміністрація, функції держави.

Суспільні відносини у будь-якій державі у більшості випадків потребують адекватного правового регулювання, яке походить від впливу публічної влади на поведінку людей, діяльність їхніх об'єднань, соціальні зв'язки, діяльність інших суб'єктів тощо. Таке регулювання, безумовно, повинно підкріплюватися відповідним інструментом, що передбачає реалізацію публічно-правових функцій із здійснення державного контролю та нагляду.

Більшість аспектів зазначеної проблематики залишаються остаточно невирішеними та дискусійними, що і зумовлює **актуальність** даного дослідження.

**Метою** наукової статті є визначення співвідношення термінів «державний контроль» та «нагляд», «недержавний контроль», розмежування та схожість правової природи їхніх зв'язків відповідно до змісту контрольньо-наглядової діяльності держави на сучасному етапі розвитку, з'ясування співвідношення понять «контроль» та «нагляд», їх місця і ролі в державно-правовому механізмі. Досягнення цієї мети обумовило розв'язання наступних дослідницьких завдань: визначення поняття та етимологічного значення термінів «контроль» і «нагляд», «недержавний контроль», визначення змісту понять, міжгалузевий аналіз визначень понять, обґрунтування положення про те, що терміни «контроль» та «нагляд» за своєю правовою природою та змістом є спорідненими і переслідують подібну за змістом мету, хоча мають різні прийоми та способи реалізації.

Закладає фундамент для подальших плідних наукових розробок низка праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, серед яких слід зазначити: Л. Аكوпова, О. Андрійко, Р. Арутюняна, В. Беляєва, С. Брателя, В. Гаращука, В. Горшеньова, А. Гуріна, С. Денисюка, А. Джагаряна, О. Забралову, А. Завалунова, Є. Захарова, С. Зубарева, О. Коломитцеву, С. Кушніра, К. Маркова, О. Машкова, С. Мосова, Т. Наливайко, Н. Нижник, С. Новікова, М. Обода, О. Полещука, П. Покатаєва, Л. Рогатіну, М. Студенікіну, О. Сушинського, А. Тарасова, В. Шестака, С. Шестака та інших.

Після закріплення на законодавчому рівні певної самостійності публічних адміністрацій як рівня публічної влади і подальших кроків розвитку державності, виникає питання про збереження єдності публічного управління та контролю як невід'ємної інструментальної функції.

Контроль та нагляд виступають важливими функціональними елементами будь-якої системи влади та управління, у тому числі публічного адміністрування. За їх допомогою

перевіряється не тільки законність діяльності в цілому, а й прийняті рішення, стан справ у різних сферах діяльності, у тому числі органів та посадових осіб публічних адміністрацій. Завдяки контролю та нагляду забезпечується принцип зворотного зв'язку в управлінні, підтримується дисципліна та відповідальність за доручену справу. За допомогою контролю та нагляду перевіряється стан розуміння посадовими особами та органом в цілому завдань, їхня орієнтація у стратегічних та поточних справах [1].

Наведенні вище наукові позиції не вичерпують усього спектру питань, які пов'язані з дослідженням контролю та нагляду. Різноманітність і невизначеність у тлумаченні термінів «контроль» та «нагляд» підкреслюють багатогранність та суперечливий характер цих явищ. Ще більше проблем виникає під час вивчення більш вузьких аспектів контролю та нагляду в окремих сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері публічного адміністрування.

Питання про співвідношення державного контролю та нагляду є не менш дискусійним і гострим, ніж питання про визначення поняття кожного з цих явищ. Жодне дослідження проблематики державного контролю не обходить стороною дане теоретично та практично важливе питання. На жаль, доводиться констатувати, що ані вчені та фахівці в галузі адміністративного права, ані дослідники-конституціоналісти, ані теоретики та практики поки не знайшли компромісу у вирішенні питання про співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». І це в період реалізації адміністративної реформи, одним із ключових питань якої є саме вдосконалення контрольних-наглядових функцій органів виконавчої влади.

Досить розповсюдженою є думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, — зазначає А. Калмиков, — є більш широким, аніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності прийнятих рішень. Більше того, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовуючи заходи адміністративного впливу» [2, с. 26].

Контроль не обмежується спостереженням за правильною реалізацією обов'язкових нормативних настанов. Органи контролю отримують інформацію (спостерігають) не тільки за правомірністю діяльності підконтрольного суб'єкта, але й за тим, наскільки він правильно, ефективно та доцільно використав при цьому надані йому повноваження та ресурси. Існує також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних суб'єктів [3].

Можна констатувати наступне: автори єдині в тому, що контроль і нагляд спрямовані на регулювання діяльності об'єкта, мають на меті стримування його діяльності від здійснення протиправних діянь. Змістовні їх відмінності також незначні, тому що, по суті, зводяться до спостереження та перевірки діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах їхнього здійснення.

Прихильники відокремлення контрольної діяльності від наглядової обґрунтовують існування ряду змістовних відмінностей в ознаках цих правових явищ.

Сукупність існуючих поглядів щодо розмежування контролю та нагляду можна умовно звести до двох основних точок зору [4]: перша полягає, головним чином, у тому, що контроль і нагляд — абсолютно різні у своїй правовій природі та ознаках правові дефініції, відповідно повинні бути визнані самостійними функціями державного управління; відповідно до другої точки зору, менш категоричної щодо самостійності контролю та нагляду, вони визначаються як загальна частка, функції та підфункції державного управління, що дозволяють знайти розбіжність у прийомах і способах його здійснення і виявити схожість правові природи.

Ці категоричні погляди походять від висловлювань учених про повну самостійність контрольної та наглядової діяльності. Науковці в основному відштовхуються від позиції

існування контрольної правової форми діяльності держави як самостійного напрямку державної діяльності [5].

Підсумовуючи зазначене вище, зауважимо, що на сьогодні відсутня система чіткого співвідношення таких важливих понять, як «контроль» та «нагляд». Вчені різних галузей права наголошують на важливому значенні цих понять і кожного з них окремо. Але очевидним є те, що єдності в цьому питанні не існує. Зазначені вище терміни розглядаються як інститути, місце та роль кожного з яких значна в державно-правовому механізмі в цілому та в публічному адмініструванні на всіх рівнях. Це підтверджує низка важливих висновків: контрольно-наглядова діяльність держави є однією з функцій держави; природа, необхідність здійснення контролю та нагляду в державній діяльності обумовлена самою сутністю держави як гаранта прав і свобод усіх громадян, як регулятора суспільних відносин; категорії «контроль» та «нагляд» за своєю правовою природою та змістом є спорідненими, тому з їхньою допомогою можна досягнути схожої за змістом мети, однак прийоми та способи її реалізації будуть різними.

У науковій літературі поряд із «державним контролем» доволі часто використовується термін «недержавний контроль». Тому важливе теоретичне і практичне значення має правильне розуміння співвідношення термінів «державний контроль» та «недержавний контроль». У теоретичному плані вирішення цього питання поглиблює та конкретизує знання про державний контроль, його сутність та соціальне призначення.

Термін «недержавний контроль» вже передбачає певне протиставлення «державному контролю». Так, на відміну від державного контролю, недержавний контроль здійснюють суб'єкти, що не є елементами апарату держави. Щодо співвідношення державного та недержавного контролю, необхідно зазначити, що державний контроль має деякі специфічні риси, які відокремлюють його як самостійне явище.

Державний контроль має правовий характер. У законодавстві держави закріплюються соціальне призначення, цілі й гарантії здійснення державного контролю, визначаються його суб'єкти та об'єкти, встановлюються процесуальні форми його здійснення. Звідси різниця між державним і недержавним контролем полягає в характері дії. Державний контроль є обов'язковим, у той час як недержавний контроль залежить від державного контролю. Якщо державний контроль є дієвим інструментом налагодження відповідності тим правомірним оціночним критеріям, які стоять перед органами державної влади, то недержавний контроль при цьому втрачає сенс. Він може слугувати певним попереджувальним індикатором. Коли державний контроль не спрацьовує, тоді недержавний — вступає в дію. У даному випадку недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави. Здійснення недержавного контролю може бути визнане моральним, а не правовим, обов'язком громадян.

Рішення, прийняті суб'єктами недержавного контролю, результати проведених ними перевірок зазвичай не є обов'язковими для безпосереднього виконання, вони можуть розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів [6, с. 47]. Результати державного контролю знаходять своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять дані про характер контрольних дій, стан справ за тими чи іншими фактами і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій, орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення [7, с. 24]. Результат суб'єкта державного контролю є обов'язковим для виконання.

Суб'єкти недержавного контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки першочерговим завданням вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень. Різниця полягає в обсягах обмеження контролю діяльності підконтрольних органів. Суб'єкти державного контролю передусім не мають такого обмеження, оскільки повинні реагувати на будь-які протиправні дії органів влади, тому з метою уникнення цих порушень їх доцільно допускати до повноцінного контролю.

Державний контроль спирається на силу переконання і примусу, але при цьому він завжди має примусовий характер. Його рішення завжди забезпечуються примусовою силою держави. Державний контроль також включає можливість застосування відповідних юридичних засобів впливу (наприклад, дисциплінарної відповідальності) [8, с. 27]. Найважливішим компонентом недержавного контролю є громадська свідомість, громадська думка, що складаються внаслідок оцінки діяльності держави в особі її органів та посадових осіб [9, с. 46–47].

Органи державного контролю створюються за волею держави та в її інтересах. У свою чергу, недержавний контроль може розвиватися взагалі без її участі і навіть всупереч бажанню правлячої еліти — як протиположності державі у вигляді незалежних громадських організацій, масових рухів, неурядових засобів масової інформації [6, с. 49].

Проведений аналіз співвідношення державного та недержавного контролю дозволяє всебічно дослідити внутрішню будову державного контролю та визначити ті ознаки, які притаманні тільки йому. Так, державний контроль має такі специфічні ознаки: імперативний та обов'язковий характер; правовий характер; право суб'єктів втручатися в діяльність підконтрольних органів; найважливішим компонентом є владний примус тощо. Наведені вище ознаки державного контролю відрізняють його від усіх інших видів контролю.

Однак у сучасних умовах важливим є дієве поєднання усіх видів контролю в державі. Державний та недержавний контроль слугують на користь суспільству, досягненню єдиної мети — налагодженню нормального функціонування системи державного управління, забезпеченню правопорядку та законності в державі. Дієве поєднання державного та недержавного контролю здатне здійснити пошук нових шляхів розвитку системи державних органів, що відповідає сучасним потребам демократичної держави та громадянського суспільства. Органічна взаємодія державного та недержавного контролю є необхідною умовою подальшого становлення та розвитку відкритої держави та відкритого суспільства в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
2. Калмыков А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы. *Журнал российского права*. 2004. № 8.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності. *Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення*. К., 2003. С. 590–616.
5. Суйц В. П. Внутрипроизводственный контроль. М. : Финансы и статистика, 1987. 125 с.
6. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Х., 2009. 199 с.
7. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 231 с.
8. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія. Х. : Золота миля, 2011. 398 с.
9. Коробов В. Б. Гражданский контроль деятельности органов внутренних дел: вопросы теории, методологии, практики. *Актуальные проблемы совершенствования, деятельности органов внутренних дел в условиях конституционного развития Российской Федерации* : сб. науч. статей. М. : Академия управления МВД России, 2007. С. 40–54.

**Епринцев Филипп Сергеевич,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **СООТНОШЕНИЕ ТЕРМИНОВ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР», «НЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» (РАЗГРАНИЧЕНИЕ И СХОДСТВО ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ)**

В статье раскрываются правовая природа, содержание и соотношение определенных «контроль» и

«надзор», а также определены соотношение и взаимодействие терминов «государственный контроль» и «негосударственный контроль» во время осуществления контрольно-надзорной деятельности государства на современном этапе формирования гражданского общества.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, государственный контроль, негосударственный контроль, механизм контрольно-надзорной деятельности, надзор, орган исполнительной власти, публичная администрация, функции государства.

**Yepryntsev Philip Sergeevich,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**RELATIONSHIP BETWEEN "STATE CONTROL" AND "SUPERVISION", "NON-GOVERNMENTAL CONTROL" (DISTRIBUTION AND CAPACITY OF LEGAL NATURE)**

*The article covers the legal nature and content of the compliance and enforcement of the state at the present stage of development. Disclosed relationship between the concepts of "control" and "supervision". Also investigated the correlation and interplay of concepts such as "state control" and "non-state control". The author analyzes the role and social purpose of state control.*

**Key words:** government control, rule of law, control of the mechanism of control and oversight, supervision, enforcement authority, public administration, the functions of the state, "state control" and "control in the country".

Надійшла до редколегії 06.03.2018