

ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ «КОНТРОЛЬ» І «НАГЛЯД» У ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ СТОСОВНО ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ТА ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

Г. Гуменюк, доктор сільськогосподарських наук, професор,

С. Кісель, аспірант,

Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНОВ «КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР» В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТАХ
ОТНОСИТЕЛЬНО КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ

Г. Гуменюк, доктор сельскохозяйственных наук, профессор,

С. Кисель, аспирант,

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, г. Киев

DEFINITIONS OF «CONTROL» AND «SUPERVISION» IN LEGISLATIVE ACTS CONCERNING
QUALITY AND SAFETY OF AGRICULTURAL AND FOOD PRODUCE

G. Gumenyuk, Doctor of Agricultural Sciences, Professor,

S. Kisylev, Post-Graduate Student,

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

Одним із заходів забезпечення виготовлення і реалізації високоякісної, конкурентоспроможної, безпечної продукції є проведення державного контролю і нагляду.

Мета роботи — вивчити тлумачення сутності термінів «контроль» і «нагляд».

Матеріалами дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти, тлумачні словники та наукові джерела. Дослідження виконано аналітичним методом на основі систематизації та узагальнення відповідних матеріалів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Згідно з законодавством України державний контроль і нагляд проводиться у різних сферах діяльності, враховуючи ті, які прямо чи опосередковано мають відношення до безпеки сільськогосподарської та харчової продукції.

Закони України [1—13] спрямовано на забезпечення якості конкретних об'єктів. У кожному із

У статті розглянуто визначення термінів «контроль» і «нагляд» у законах України, нормативно-правових актах, словниках та літературних джерелах.



Г. Гуменюк



С. Кісель

них передбачено контроль і нагляд за додержанням обов'язкових вимог. Як же у них трактуються визначення понять «контроль» і «нагляд»?

У результаті вивчення документів встановлено, що у деяких з них визначення цих термінів відсутнє,

в деяких ці поняття ототожнюються, що створює неоднозначне тлумачення на практиці.

У Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [1] подано визначення:

- «державний контроль — діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюється протягом усього процесу виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг таких об'єктів»;

- «державний нагляд — діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється періодично з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг об'єктів санітарних заходів і технічних регламентів».

Отже, згідно з цим Законом контроль здійснюється протягом усього процесу виробництва чи обігу, а нагляд — періодично. У Законі [1] не конкретизовано якими саме органами виконавчої влади здійснюється контроль, а якими нагляд, чи це одні й ті самі органи чи різні.

Закон України «Про ветеринарну медицину» [2] трактує ці терміни таким чином:

- «державний ветеринарно-санітарний контроль — функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпечення виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів»;

- «державний ветеринарно-санітарний нагляд — функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини і полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини».

У цих двох законах прописано відмінні ознаки контролю і нагляду, тобто постійна діяльність — контроль, а періодична — нагляд.

У Законі [2] також є поняття «стандартний контроль» — це теж постійна процедура, але є поняття «вибірковий чи розширений ветеринарно-санітарний контроль», які здійснюються планово, або позапланово, але періодично. Оскільки це не постійна, а періодична процедура, то тут доцільно вживати не «контроль», а «нагляд».

Така ж плутаниця зі стандартним, вибірковим та розширеним фітосанітарним контролем у Законі України «Про карантин рослин» [3]. У Законі є визначення терміну «нагляд» — «державний нагляд — це діяльність державних органів у сфері карантину рослин, що здійснюється періодично, з метою забезпечення дотримання особами фітосанітарних захо-

дів у процесі виробництва, зберігання, транспортування, реалізації, в т.ч. експорту, імпорту об'єктів регулювання, встановлених законодавством».

У законі [3] немає визначення терміну «контроль». У ст. 10 визначено посадові особи, які здійснюють державний контроль. Не зрозуміло, чи ці ж посадові особи здійснюють державний нагляд, чи інші.

У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [4] передбачено здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду, тобто здійснення органами саме наглядових повноважень. А визначення терміну таке: «державний санітарно-епідеміологічний нагляд» — це діяльність органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням ...», тобто нагляд здійснюється «контролем за дотриманням ...». Визначення терміну «державний контроль» не наводиться.

У Законі «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [5] таке тлумачення терміна «контроль»: «перевірка проектної документації на продукцію, процесу її виготовлення і монтажу та визначення її відповідності встановленим вимогам». З даного визначення взагалі важко зрозуміти, про яку документацію чи продукцію йде мова і якими суб'єктами проводиться такий контроль, у тексті закону не передбачено такий «контроль». Але є визначення поняття «рінковий нагляд — постійне спостереження за відповідністю продукції, введеної в обіг, технічним регламентам, правомірністю застосування на ній національного знака відповідності, повнотою і достовірністю інформації на таку продукцію».

Згідно з Декретом Кабміну України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» [6] термін «державний нагляд» — це «діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади по контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил при виробництві та випуску продукції ...». Термін «державний контроль» не згадується.

У Законах України «Про захист прав споживачів» [7], «Про метрологію та метрологічну діяльність» [8], «Про захист рослин» [9], «Про пестициди і агрехімікати» [10] визначення термінів «контроль» і «нагляд» взагалі не наведено, але в той же час у законах [7, 9] передбачено проведення державного контролю, у [9] і [10] — і контролю, і нагляду. І тільки в Законі [8] вказано, які об'єкти підлягають контролю, а які нагляду, і хто здійснює цю діяльність.

Вивчену також деякі закони, стосовні конкретних видів продукції, щоб через описану процедуру

чи порядок проведення контролю чи нагляду уточнити визначення цих термінів.

Так, у Законі України «Про молоко та молочні продукти» [11] визначення не наводиться, але у ст. 14 державний контроль і нагляд передбачено. Постійний контроль здійснюється Державною ветеринарною службою за додержанням ветеринарно-санітарних правил на підконтрольних об'єктах, а державний нагляд проводиться з метою моніторингових досліджень за показниками безпеки під час експорту та імпорту молока й молочних продуктів.

Згідно із Законом [11] санітарно-епідеміологічна служба повинна здійснювати періодичний нагляд за дотриманням санітарних норм і правил у процесі розроблення технічних умов, технічних регламентів на молочну продукцію. На нашу думку, цю діяльність слід віднести до державного контролю, оскільки така робота проводиться постійно, а періодичну перевірку дотримання санітарних вимог в процесі виробництва, зберігання тощо слід залишити державному нагляду.

У цьому ж законі функції державного нагляду за дотриманням вимог нормативних документів і технічних регламентів щодо якості молочної продукції та вимог періодичного метрологічного нагляду, а також вимог щодо захисту прав споживачів покладено на державні органи з питань технічного регулювання та споживчої політики.

У Законі України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [12] також передбачено державний контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції, але визначення цих термінів не наводиться, однак, у ст. 11 ці терміни сприймаються як тотожні. У зміні до цього закону (від 05.02.2004) приведено уточнення, що порядок здійснення державного контролю та нагляду проводиться згідно з цим законом, проте сам порядок не описано. Лише у ст. 7 вказано, що виробнича лабораторія проводить контроль на усіх стадіях переробки продукції.

У Законі України «Про дитяче харчування» [13] також передбачено проведення державного контролю і нагляду відповідно до законодавства (ст. 6), однак, про яке законодавство йде мова не зрозуміло.

Отже, лише у Законах [1—2] наведено практично однакове тлумачення термінів «контроль» і «нагляд», тобто, ту діяльність державних органів виконавчої влади, яка здійснюється постійно, можна вважати «державним контролем», а діяльність періодичну — «державним наглядом» [1—3].

У Декреті [6] розрізняють періодичний нагляд, поділяючи його на плановий і позаплановий, який також проводиться періодично, що збігається з двома попередніми законами, але є і постійний державний нагляд, який проводиться у разі відсутності умов для стабільного виготовлення продукції відпо-

відно до вимог або в разі систематичних претензій щодо якості продукції.

У Законах [2, 3] додаються ще такі поняття, як «вибірковий і розширеній контроль», хоча згідно з правилами його проведення, і виходячи із попередніх тлумачень, це є нагляд.

В інших вивчених законах визначення цих понять не наведено, а з правил проведення такої діяльності неможливо уяснити, що треба розуміти під терміном «контроль», а що під терміном «нагляд».

Оскільки «контроль» і «нагляд» є загальнолітературними та юридичними термінами, автори вивчали, як розкривається їх сутність у тлумачних словниках [14—17] та юриспруденції [18—20].

Визначення терміна «контроль»:

1) «перевірка діяльності кого-, чого-небудь» [14, 15, 17] або «перевірка, а також спостереження з метою перевірки» [16];

2) «установа, організація, яка здійснює нагляд, перевіряє діяльність кого-, чого-небудь» [14, 15] і система державних органів перевірки (державний контроль, громадський контроль) [16];

3) люди (особи), що здійснюють перевірку (займаються контролем) [16].

Визначення терміна «нагляд»:

1) наглядати з метою перевірки, спостереження [16];

2) органи для нагляду за чим-небудь (прокурорський, судовий, адміністративний, санітарний, пожежний нагляд) [16, 17];

3) особа, або група осіб, які здійснюють нагляд за чим-небудь [16, 17].

Отже, згідно з тлумачними словниками контроль і нагляд це перевірка діяльності; це державні органи перевірки (контролю) та особи, які здійснюють контроль (перевірку, нагляд). Тобто чіткого розмежування у визначенні цих термінів немає, а за функціональним призначенням їх можна вважати тотожними, однозначними.

Мова законодавства повинна бути чіткою і не допускати двохзначного тлумачення текстів законодавчих та нормативно-правових актів. Щоб переконатись в цьому і знайти відповідь на поставлене питання автори звернулись до літературних джерел, авторами яких є вчені-правознавці.

Встановлено, що деякі автори, вивчаючи тлумачення термінів «контроль» і «нагляд», також відмічають термінологічну плутанину.

У законодавчих документах щодо державного управління чіткої різниці між контролем і наглядом немає, у деяких випадках законодавець допускає неточності [18]. Наприклад, контрольні дії таких контролюючих органів, як пожежна інспекція, санітарна служба та деяких інших законодавець називає наглядом, що і закріплено у їх назві (органі пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного

нагляду тощо), не зважаючи на наявність у них усіх ознак контролюючого органу. Така недбалість у термінології призводить до того, що іноді близькі за завданнями та формами діяльності контролюючі органи мають різну назву.

На думку фахівців [19], «контроль» і «нагляд» у державному управлінні — це не тотожні види державної діяльності. У звичайному розумінні значення цих слів однакове — це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким- (або чим-) небудь, за дотриманням якихось правил. Єдина в них і мета — забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Вони можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо), але між ними є і відмінність. «Контроль» — це повсякденна та безперервна діяльність, яка здійснюється органами законодавчої та виконавчої влади, судами, численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами, а нагляд в Україні здійснює тільки прокуратура, і здійснює свої наглядові функції завжди стосовно не підпорядкованих їй органів державного управління, інших об'єктів, а в середині своєї структури прокуратура здійснює не нагляд, а контроль своїх підлеглих, і цей контроль є відомчим [19]. Тому всі інші, окрім прокуратури, органи, яку б вони не мали назву (органи пожежного, санітарного або іншого нагляду) є органами державного контролю, а не нагляду.

Головне, що відрізняє контроль від нагляду — те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втрутатись в оперативну діяльність підконтрольного та самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності, що, на думку авторів-правознавців [19], є основними відмінностями контролю від нагляду.

Орган (прокуратура чи інший наглядовий орган), який здійснює нагляд, вносить припис щодо усунення порушень або постанову про дисциплінарне чи адміністративне правопорушення, або порушує кримінальну справу по факту, якщо нагляд здійснює прокурор, або направляє матеріали в прокуратуру щодо винної особи, якщо нагляд здійснює інший орган, але самостійно ніяких конкретних дій щодо усунення порушень або зміни ситуації не здійснює. Конкретні дії з наведення порядку здійснюють компетентні посадові особи — сама особа, винна у порушенні, або вища за посадою, яка має право втрутатись в оперативну діяльність підконтрольного йому об'єкта. До дисциплінарної відповідальності винних притягує вища посадова особа, до адміністративної — уповноважений тим же законодавством орган, до кримінальної — суд, а не прокурор, чи інший орган державного нагляду.

В окремих наукових працях [20], автори звертають увагу, що в Україні є «органи... контролю у виді

органів... нагляду». Також у роботі наголошено, що в Україні серед державних органів є:

1) такі, що мають назву, котра вказує на їх контрольну або наглядову діяльність;

2) такі, у назві котрих не присутні терміни «контроль» або «нагляд», але за компетенцією, вони здійснюють відповідну діяльність:

а) контрольну або наглядову;

б) як контрольну, так і наглядову.

Отже, такі терміни як «нагляд» і «контроль» припускають різні види діяльності, оскільки формально зв'язують їх з органами, котрі є наглядовими або контрольними органами за їх назвою або назвою їх повноважень. Це зумовлено тим, що у державі існують органи, котрі фактично здійснюють контрольну діяльність, але ці органи мають традиційну, історичною стала для них назву, сформульовану з використанням терміну «нагляд» (назва повноважень цих органів — «наглядові» — є похідною від їх назви).

Проте, ні назва органу «контрольний» чи «наглядовий», ні назва повноважень «контрольні» чи «наглядові» не є універсальним критерієм розрізнення «контролю» і «нагляду» як особливих видів діяльності.

На думку авторів-правознавців, контроль має статус поняття, котре охоплює «нагляд» як певний, особливий вид «контролю» у деяких галузях права, а нагляд є різновидом контролю, якому притаманні певні особливості, що дозволяють виділити його в окремий вид контролю: неможливість втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта та звужений предмет — лише перевірка законності діяльності підконтрольного суб'єкта.

Отже, аналіз законодавчих та нормативно-правових актів України щодо здійснення контролю і нагляду сільськогосподарської та харчової продукції та тлумачення в них термінів «контроль» і «нагляд», визначення цих термінів у тлумачних словниках та деяких літературних джерелах, авторами яких є фахівці-правознавці, свідчить, що в Україні немає єдиного законодавчого або нормативно-правового акта, з іхнім однозначним тлумаченням, однозначного трактування правил і принципів, методів та видів проведення контролю і нагляду та конкретно визначених органів, які повинні здійснювати таку діяльність. Тому ці терміни й сама діяльність трактуються по-різному: або ототожнюються, або нагляд вважається різновидом контролю або навпаки.

Вважаємо необхідним прийняти законодавчий чи нормативно-правовий акт в якому має бути чітке визначення термінів «контроль» і «нагляд».

На наш погляд, роз'яснення відмінностей у контролі і нагляді у сфері державного управління [19] є дуже слушними і їх доцільно було б використати ►

при розробленні законодавчого чи нормативно-правового акта щодо контролю та нагляду у сфері агропромислового комплексу. А саме, органами контролю повинні називатися всі державні інспекції та служби, інші органи, які мають повноваження і право втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури (припиняти або обмежувати їх діяльність, відстороняти від роботи певних осіб тощо) і самостійно притягати винних до правової відповідальності. І така діяльність повинна здійснюватись постійно відомчими чи іншими службами, наприклад, контрольною службою самих підприємств.

Органами нагляду повинні називатися ті державні служби, які періодично здійснюють нагляд за дотриманням обов'язкових вимог норм, правил, технічних регламентів, стандартів тощо, до компетенції яких належить вносити приписи щодо усунення порушень, постанови стосовно адміністративного чи дисциплінарного правопорушення, економічних санкцій, направлення матеріалів до прокуратури щодо винної особи, але самостійно усувати порушення чи змінювати ситуацію не мають права.

ЛІТЕРАТУРА

- Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 06.09.2005, № 2809-IV (із змінами станом на 31.05.2007, № 1104-V).
- Закон України «Про ветеринарну медицину» від 16.11.2006, № 361-V (із змінами станом на 18.09.2008, № 361-V).
- Закон України «Про карантин рослин» від 19.01.2006, № 3369-IV.
- Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994, № 4004-XII, (із змінами станом на 28.12.2007, № 107-VI).
- Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005, № 3164-IV, (із змінами станом на 15.01.2009, № 882-VI).
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 08.04.1993, № 30-93 (із змінами і доповненнями станом на 19.01.2006, № 3370-IV).
- Закон України «Про захист прав споживачів» від 01.12.2005, № 3161-IV.
- Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 15.06.2004, № 1765-IV.
- Закон України «Про захист рослин» від 14.10.1998, № 180-XIV, (із змінами станом на 14.09.2006, № 141-V).
- Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995, № 86/95 ВР (із змінами станом на 14.11.2006, № 335-V).
- Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24.06.2004, № 1870-IV (із змінами станом на 30.11.2006, № 402-V).
- Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 06.02.2003, № 486-IV (із змінами станом на 05.02.2004, № 1461-IV).
- Закон України «Про дитяче харчування» від 14.09.2006, № 142-V.
- Короткий тлумачний словник української мови: Близько 7000 слів / За ред. Д. Г. Гринчишина. — К.: Вид. центр «Просвіта», 2004. — 608 с.
- Новий тлумачний словник української мови. У 4-х томах, 42000 слів / Укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. К.: «Аконіт», 1999. — Т. 2. — 840 с.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка. Около 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. Издание 16-е, исправленное. — М.: Русский язык, 1984. — 796 с.
- Советский энциклопедический словарь. Около 80000 слов. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1980. — 1600 с.
- Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. — Харків, 1999. — 176 с.
- Виконавча влада і адміністративне право / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
- Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) / Шестак В. С. — Харків: Державне спеціалізоване видавництво «Основа», 2003. — 208 с.

Щодо проведення державного нагляду за дотриманням стандартів, норм і правил, то такі правила і порядок передбачені декретом [6].

Прийняття єдиного законодавчого документа дало б можливість виключити термінологічну плутанину, яка має місце у вище наведених законодавчих актах.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного аналізу законодавчих, нормативно-правових актів, тлумачних словників та деяких літературних джерел встановлено, що у цих джерелах немає однозначного тлумачення термінів «контроль» і «нагляд», що створює плутанину і ускладнює розуміння діяльності органів державного нагляду і контролю.

Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні перевігнати діяльність органів державного контролю і нагляду за якістю і безпекою сільськогосподарської та харчової продукції, дати їм чітке розмежування: функції контролю віднести до контролюючих відомчих служб та служб підприємств, а нагляду — залишити в компетенції державних органів виконавчої влади, відповідно надати і визначення цих термінів. ■