

УДК 340.132.8

С.М. Мельничук,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування Навчально-наукового інституту післядипломної освіти та дистанційного навчання Прикарпатського національного університету ім. В.Стефаника

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ФОРМА ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ТЕОРЕТИЧНОГО РОЗУМІННЯ

Анотація. Наукова стаття присвячена особливостям теоретичного розуміння контрольно-наглядової форми правозастосовної діяльності. Дана діяльність розглядається як одна із правових форм здійснення функцій держави. В межах наукової дискусії проаналізовано розмежування та ототожнення «контролю» і «нагляду». Запропоновано авторське визначення досліджуваної категорії.

Ключові слова: право, держава, функції держави, правозастосовна діяльність, правова форма діяльності, контроль, нагляд.

Постановка проблеми. У межах здійснення функцій держави завжди розглядається й здатність їх вирішення сукупністю правових форм. При цьому аналіз однієї із правових форм здійснення функцій держави, а саме контрольно-наглядової форми діяльності, має як теоретичне так і практичне значення. Адже ця форма діяльності, з огляду на сутнісне навантаження, має за мету утвердження, гарантію верховенства закону та зміцнення правопорядку у процесі здійснення найбільш значущих питань, що стоять перед суспільством і державою. Ці напрямки визначають основні змістовні та структурні елементи правозастосовної діяльності контрольно-наглядових органів. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності вклинюється в правореалізаційні процеси з метою забезпечення й гарантування їх точності, відповідності

вимогам законності і таким чином служить важливим організаційно-юридичним засобом управління процесами правозастосування.

Стан дослідження. Обґрунтованість важливості досліджуваної діяльності ще в середині минулого століття не втратила своєї актуальності й нині. Про це свідчать праці науковців серед яких Г.М. Бистрик, В.М. Гаращук, Р.О. Ємець, О.В. Головкін, А.В. Денисова та інші, в яких ця правова категорія виступає предметом дослідження. Наукові погляди сформовані в радянський період розвитку правової науки виступають підґрунтям для сучасної науки, хоча й потребують значної модифікації у зв'язку із активними державотворчими процесами та зовнішніми гуманітарними факторами.

Мета статті полягає в теоретичному переосмисленні доробку правової

науки щодо контрольно-наглядової форми правозастосовної діяльності, задля формування її поняття та особливостей, які найбільш повно характеризуватимуть зазначену правову форму здійснення функцій держави.

Виклад основного матеріалу.

У національному правовому мисленні контрольно-наглядова діяльність як правова форма здійснення функцій держави, має власний юридичний вимір, пов'язаний із забезпеченням режиму законності і правопорядку.

Серед вчених існують суперечливі думки з приводу розмежування понять «контроль» і «нагляд». Виходячи з буденного розуміння значень цих слів, можна сказати, що дані поняття тотожні, адже значення слів «нагляд» і «контроль» збігається — це спостереження або постійне спостереження з метою нагляду, перевірки за ким (або чим) не будь, за дотриманням якихось правил.

Аналіз тлумачень контролю та нагляду, які містяться у словниках дає підстави зробити висновок про те, що зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і навпаки, при розкритті змісту терміну «нагляд» вживається термін «контроль». Приміром, «нагляд» є «дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку тощо» [1, с. 558; 2, с. 884] Те, що терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, підтверджує і С.І. Ожегов [3, с. 344].

Окремі вчені пропонують жорстко не розмежовувати контроль і нагляд і вважати ці феномени відповідно функцією і підфункцією державного управління [4, с. 29], аргументують необхідність та доцільність розглядати контроль та нагляд у комплексі як

єдине системне явище — контрольно-наглядову діяльність [5, с. 11].

Однак, є й такі, що вказують на безперспективність ототожнення інститутів контролю і нагляду, натомість вважають цілком слушним твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі [6, с. 37]. Попри те, що органи нагляду і контролю, виконують спільне завдання — борються за законність, домінуючим в юридичній літературі є підхід, згідно якого контроль і нагляд різняться. Разом з тим, слід зауважити, що розмежовуючи поняття «контроль» і «нагляд», окрім констатації, науковці не завжди зупиняються на властивостях які є на їх думку відмінними й спричиняють таке диференціювання.

Разом з тим, більшість вчених проводять різницю за цілою низкою ознак які доповнюють «картинку» в цілому. Така концепція важлива з гносеологічної точки зору, оскільки дозволяє розгледіти те, що є наріжним каменем ототожнення та зібрати повною мірою всі властивості притаманні контрольно-наглядовій формі правозастосування з метою підвищення її ефективності в процесі здійснення функцій держави.

В цьому контексті Н.В. Ковлакас слушно зазначає, «незважаючи на схожість за зовнішніми ознаками наглядової та контрольної діяльності, а в деяких випадках — на єдність цілей і завдань органів державного нагляду і контролю, два даних види владно-правової діяльності істотно розрізняються. Так, контрольна юридична діяльність здійснюється, як правило, у правових режимах функціонування адміністративної влади і пов'язана з управлінською діяльністю. Специфіка ж наглядової діяльності полягає в

тому, що вона поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства, що і дозволяє констатувати відміну правової природи даних публічно-правових інститутів [7, с. 19].

На думку В.П. Беляєва, сутність контролю полягає у перевірці відповідності результатів заданим параметрам, його цілям, в тому, що уповноважені органи та особи з'ясовують, чи відповідає діяльність підконтрольних об'єктів нормативним приписам і нормативним правовим актам, поставленим перед ними завданням, і безпосередньо вживають заходів щодо усунення «відхилень» і притягнення винних до відповідальності. Сутність нагляду В.П. Беляєв бачить у забезпеченні законності та правопорядку шляхом виявлення та усунення допущених порушень закону, а також в їх попередженні. Зміст нагляду складає заснована на законі діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямовується на попередження, виявлення і припинення порушень закону з метою забезпечення верховенства закону, забезпечення конституційних прав і свобод громадян і охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. «Нагляд на відміну від контролю не містить адміністративних функцій» [8, с. 35].

З огляду на наведені та інші проаналізовані підходи варто відмітити, що поняття контролю є ширшим від поняття нагляду, оскільки розмежування контролю та нагляду може відбуватися ще й на тій основі, що контроль може бути не тільки державним, але і громадським, тоді як нагляд здійснюється виключно державними органами.

Тому можна констатувати, що певні відмінності між контрольною і нагля-

довою формами діяльності існують об'єктивно. Попри все, контроль і нагляд переслідують єдину мету — забезпечення законності та дисципліни, але як контроль, так і нагляд здійснюються переважно у формі перевірки.

Аналіз нормативних актів серед яких зокрема, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9], Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [10], дозволяє зробити висновки, що законодавець принципово не розрізняє терміни контроль та нагляд, що можна оцінювати як певну тенденцію у сучасній законотворчості української держави.

Досліджуючи контроль та нагляд у контексті державно-правової діяльності, як свідчить аналіз юридичної літератури, вчені-юристи зазвичай також не проводять принципового розмежування між зазначеними поняттями або не акцентують на цьому особливої уваги, а навіть вказують «що вони є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, які дисциплінують поведінку державних службовців та приватних суб'єктів як у сфері управління, так і в суспільстві загалом [11, с. 83], пропонують її визначення «під якою слід розуміти одну із основних правових форм діяльності держави яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбаченої Конституцією та законами України повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів

правового регулювання чинному законодавству сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку» [12, с. 119]. При цьому автор не розмежовує дану категорію, більше того, детально зупиняється на її характеристиці, зазначаючи, що така діяльність формується як цілеспрямований комплекс заходів(засобів і способів) органів державної влади чи їх підрозділів спрямованих на упередження, виявлення та припинення правопорушень на підконтрольних об'єктах, забезпечення законності та державної дисципліни. Позитивним є й посилання на результат такої діяльності, що не відображають інші автори.

Цілісна характеристика прослідковується й у О.Г. Бондар, який зазначає, що контрольно-наглядова діяльність це спрямована на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених державних органів, по своєчасному виявленню проблем, створенню умов для їх вирішення та усуненню конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів. Автор виокремлює спеціальні ознаки контрольно-наглядової діяльності до яких відносить такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів по здійсненню контролю і нагляду за підлеглими структурами; 5) пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність [13, с. 253-254].

Наведене визначення та виявлені ознаки не повною мірою характери-

зують контрольно-наглядову діяльність як правову форму здійснення функцій держави. Серед їх недоліків варто відмітити відсутність в характеристиках процесуально-процедурного характеру, результату діяльності тобто видання акту.

О.Ф. Скакун характеризує контрольно-наглядову діяльність як правову форму діяльності органів держави, що виражається в здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Автор виокремлює суб'єктів цієї діяльності, серед яких: Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, прокуратура, Рахункова палата законодавчого органу, аудиторські структури Національного банку України, фіскальні органи та інші, однак вона провадиться як у різному обсязі, так і в різних питаннях і сферах правового регулювання [14]. Автор у своєму визначенні вказує на присутність певних дій, і це правильно, оскільки будь-яка діяльність складається із певних дій чи їх однорідної сукупності. В юридичній літературі такі дії прийнято називати стадіями: організаційно-підготовча — встановлення фактичних обставин справи та їх аналіз; вироблення і ухвалення рішення у справі; перевірка виконання рішення.

Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є правозастосовний контрольно-правовий акт який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження

про усунення виявлених правопорушень. Практика засвідчує, що такими актами можуть бути рішення, постанови, подання, застереження, ухвали, повідомлення тощо.

Тому в юридичній літературі все більше звертається увага на нормативну регламентацію контрольно-наглядового процесу.

Варто вказати, що контрольно-наглядова правозастосовна діяльність займає особливе місце серед правових форм здійснення функцій держави, оскільки відзначається певною специфікою та властивостями, що притаманні тільки їй. Як показує аналіз вітчизняної та зарубіжної практики, дана діяльність характеризується сукупністю наступних ознак, а саме: суворі регламентація порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності держави; незалежність органів державного контролю та нагляду; висока визначеність об'єкта і суб'єкта контролю й нагляду; правова регламентація механізмів контролю й нагляду; відкритість і прозорість методів контрольно-наглядової діяльності органів державної влади. Специфіка даної діяльності підкреслюється й можливістю її впливу не тільки на конкретні суспільні відносини, а й на інші форми здійснення функцій держави через опосередкування яких відбувається реалізація основних напрямів діяльності нашої держави.

Дослідження контрольно-наглядової діяльності як однієї із правових форм здійснення функцій держави є актуальним як в теоретичному так і практичному аспекті. Важливість підсилюється рядом чинників таких як глобалізація, інтеграція в міжнародне співтовариство та реформи, що покликані якісно змінити наше суспіль-

ство. Не становить таємниці й той факт, що на сьогоднішній день залишаються не до кінця опрацьованими питання про взаємодію національних контрольно-наглядових органів між собою, а також з міжнародними контролюючими органами та громадськими об'єднаннями, їх взаємодопомоги. До цього ж можна додати відсутність належної координації в їх діяльності. Детальна регламентація взаємодії та координації діяльності відсутня навіть на національному рівні, хоча саме від ефективної діяльності органів контрольно-наглядового спрямування залежить втілення в життя низки основних завдань держави відображених в положеннях ст. 3 Конституції України – забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування статусу людини як найвищої соціальної цінності чиї законні інтереси і потреби визначають зміст і спрямованість діяльності держави [15] та й інших не менш важливих функцій держави.

Висновки. Підсумовуючи можна зазначити, що контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності в механізмі сучасної України служить дієвим засобом здійснення функцій держави, реальність якого значною мірою залежить від ефективності цієї діяльності.

Варто зазначити що нормативний матеріал і юридична наука з її висновками, що потребують точності вживання різноманітних термінів, не дає підстав для однозначної відповіді на питання про їх однозначність, синонімічність чи навпаки, що було з'ясовано вище.

Аналіз чинного нормативно-правового матеріалу та дослідницьких позицій дозволяє стверджувати, що контрольно-наглядова правозастосовна

діяльність спрямована на забезпечення режиму законності і правопорядку, захист законних інтересів у процесі здійснення функцій держави. Не претендуючи на довершеність та пріоритетність, запропоновано авторське трактування поняття.

Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності — це нормативно-визначений перебіг процесу пра-

возастосовної діяльності який охоплює здійснення функцій держави компетентними суб'єктами контрольно-наглядової діяльності спрямований на утвердження й гарантування режиму законності й правопорядку у різних сферах життєдіяльності держави шляхом видання конкретизованих індивідуальних актів або рішень у відповідності до чинного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Етимологічний словник української мови : в 7 т. Т. 2. Д-Копці / [редкол. О.С. Мельничук (голов. ред.) та ін.]. — К. : Наук. думка, 1985. — 572 с.
2. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 2. К-П / [укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко]. — К. : Аконіт, 2001. — 926 с.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. — 18-е изд., стер. — М. : Рус. яз., 1987. — 797 с.
4. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М.С. Студеникина. — М.: Юрид. лит., 1974. — 160 с.
5. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня докт. юридичних наук : спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Г. Бондар. — К., 2015. — 41 с.
6. Грицаенко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд : сутність і співвідношення / Л. Грицаенко // Вісник національної академії прокуратури України. — 2012. — № 2. — С. 34-38.
7. Ковлакас Н.В. Нравственные критерии правоприменительной деятельности : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве» / Н.В. Ковлакас. — Ростов-на-Дону, 2009. — 27 с.
8. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / В.П. Беляев // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 31-42.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V / Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389
10. 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. — ст. 455
11. Бондар О.Г. До питання про сутність правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві України / О.Г. Бондар // Політико-правові реформи та становлення громадянського 35 суспільства в Україні : матеріали всеукраїнськ. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 10-11 жовтня 2014 р.) — Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. — С. 82-85.
12. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади / Г.М. Бистрик // Держава і право. — 2009. — Вип. 46. — С. 115-123.
13. Бондар О.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві / О.Г. Бондар // Часопис Київського університету права. — 2014. — №1. — С. 251-255.
14. Скаун О.Ф. Теорія держави і права [текст] : підруч. / О.Ф. Скаун. — Вид. 4-те, доп. і переробл. — К. : Правова єдність, 2013. — 524 с.

15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141

Мельничук С.М.

Контрольно-надзорная форма правоприменительной деятельности: особенности теоретического понимания.

Аннотация. Научная статья посвящена особенностям теоретического понимания контрольно-надзорной формы правоприменительной деятельности. Данная деятельность рассматривается как одна из правовых форм осуществления функций государства. В рамках научной дискуссии проанализированы разграничение и отождествление «контроля» и «надзора». Предложено авторское определение исследуемой категории.

Ключевые слова: право, государство, функции государства, правоприменительная деятельность, правовая форма деятельности, контроль, надзор.

S. Melnychuk

The control-supervision form of law-enforcement activity: features of theoretical understanding.

Summary. The paper deals with the features of theoretical understanding of the control-supervision form of law-enforcement activity. This activity is examined as one of the legal forms of state functions performing. Within the scientific discussion distinction and identification of notions «control» and «supervision» have been analyzed. The authorial definition of investigated category has been offered.

Keywords: law, state, state functions, law-enforcement activity, legal form of activity, control, supervision.

