



Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві

*Хамходера Олег Петрович,
аспірант кафедри адміністративного і фінансового
права Національного університету «Одеська юридична
академія»*

УДК: 342.922(477):35.072.6

Актуальність теми. В умовах децентралізації та деконцентрації влади, розвитку громадянського суспільства, зменшення державного сектору економіки та переходу до ринкових відносин зростає роль контролю як засобу забезпечення законності та дисципліни, функції компетентних органів, юридичного процесу. Передання повноважень природно потребує контролю за тими, хто їх отримав; звільнення з-під безпосереднього господарського управління – за об'єктом, який набув самостійності. Тому відповідні процеси, що відбувалися в незалежній Україні, не нівелювали значення контролю, а призвели до оновлення його сутності (зниження каральної направленості, спрямування на запобігання порушенням, покращення положення підконтрольних). Виникнення нових суб'єктів (громадські та міжнародні організації, преса), об'єктів (приватні особи, яким делеговані управлінські повноваження) та предметів (дотримання норм права щодо доступу до публічної інформації, захисту персональних даних) контролю зумовлює постійний науковий інтерес до цієї категорії. Наразі він посилюється ще й проведенням нового етапу адміністративної реформи.

Аналіз праць. Розробленням проблем забезпечення законності у функціонуванні органів публічного управління, особливостей контролю займалися такі вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, В.А. Ліпкан, Я.І. Маслова та ін.; окремим видам контролю присвячені роботи С.Ф. Денисюк, О.М. Музичук,

І.І. Троханенко (за діяльністю правоохоронних органів), Т.О. Коломоєць (за діяльністю органів місцевого самоврядування), О.Л. Соколенко, О.М. Тараненко (в межах заходів забезпечення дотримання вимог законодавства митними органами), Є.М. Попович (за дотриманням трудових прав). Ґрунтовні дослідження відповідних проблем здійснені фахівцями в галузі теорії держави і права (В.С. Шестак, В.В. Тароєва) та державного управління (В.В. Кости́лев, О.П. Полінець).

Одночасно варто відмітити велику різноманітність поглядів щодо змісту контролю, його мети і подальшого розвитку. Тому **метою** статті є аналіз існуючих наукових позицій, осмислення термінологічних протиріч та оцінка сучасних тенденцій правового регулювання вказаної функції.

Виклад основних положень. Дослідження центральної категорії нашої теми доцільно розпочати із встановлення її філологічного значення. У словниках української мови контроль розкривається в декількох аспектах: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь, перевіряє його; 4) контролери [1, с. 577; 2, с. 271]. Перше трактування вказує на наявність оціночних критеріїв (якісних показників), з якими порівнюється стан підконтрольного. Одночасно відсутність додаткових характеристик або складників свідчить про те, що у загальному слововжитку контроль не включає діяльності по виправленню недоліків, притягненню до відповідальності, узагальненню досвіду і т.п.; виявлення співвідношення між дійсним та необхідним (бажаним) є кінцевим етапом. Не розширює його і вжите слово «перевірка», оскільки: «перевіряти – з'ясувати правильність, точність чого-небудь» [3, с. 142]. Друге трактування майже не відрізняється від першого, а в частині обліку навіть вужче, адже останній передбачає лише отримання інформації (без її порівняння). Третє і четверте – вказують на суб'єктів відповідної діяльності; таке розуміння властиве розмовній мові і не використовується в літературній [див. 4, с. 195].

В юриспруденції контролю надається близький до філологічного або більш широкий зміст. Юридична енциклопедія закріпила: «контроль (франц. controle – перевірка, від старофранц. contrerole – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо. Є однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та ін. види К.» [5, с. 323]. Зауважимо, що наведені види контролю вказані як окремі приклади, а не одна із класифікацій, так як є різнорівневими: відомчий і надвідомчий входять до обсягу державного. Сутність же самого терміна повністю відповідає підходу мовознавців. Однак «державний контроль» визначається вже дещо інакше: «діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим д-вою нормам і правилам...» [6, с. 138]. Таким чином, на відміну від загального поняття контролю, для державного передбачено ще й сукупність превентивних та припиняючих заходів. На наш погляд, відповідні дії мають місце і при реалізації недержавних видів контролю (наприклад, міжнародний часто спрямований на попередження протиправних діянь), тому визначення повинні бути узгоджені шляхом розширення першого або обмеження змісту другого (залежно від обраної позиції).

Чи є «припинення» деліктів завершальною складовою? Попередня дефініція в своєму продовженні вказує, що «органам державного контролю властиве застосування владно-примусових заходів, спрямованих на приведення контрольованої функції у відповідність із прийнятими рішеннями та чинними нормами і правилами». Відзначимо декілька важливих аспектів.

По-перше, коригування реального стану для його узгодження із необхідним забезпечується не тільки примусом, а й переконанням. Останній, на думку В.В. Костилева, є пріоритетним, оскільки «більшість порушень, як правило, вчинюються не навмисно» [7, с. 10]. Можливо, така первинність обумовлена не видом вини, а загальним співвідношенням методів правового регулювання, їх дієвістю в сучасних умовах.

По-друге, регулюючий вплив можливий як при негативній, так і позитивній оцінці перевіреного об'єкта [8, с. 7–8]. Тому уповноважені органи застосовують ще й заохочення, роль якого збільшується у процесі соціально-економічного розвитку суспільства та яке має розумно поєднуватися з іншими методами публічного управління [див. 9, с. 6 і 11–12].

По-третє, на думку різних авторів, відповідні заходи не вичерпуються виправленням або стимулюванням дійсного стану. Сюди також відносять: визначення причин і умов порушень, виявлення винних та притягнення їх до відповідальності [10, с. 77], розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення передового досвіду [11, с. 112].

По-четверте, наявність розглядуваних повноважень у суб'єктів контролю не є абсолютним підтвердженням їх охоплення останнім. Визначення і розподіл компетенції окремих органів здійснюється відповідно до трьох принципів: функціонального, галузевого, програмно-цільового [12, с. 207–208]. Вони часто поєднуються, однак навіть при використанні першого окремо структури державного апарату зазвичай не реалізують тільки одну функцію. С.В. Ківалов зазначає серед основних засад державного управління достатню різноманітність функцій уповноважених суб'єктів і відповідність управлінського впливу реальним вимогам та запитам об'єктів [10, 60–61]. Потреба раціональності та ефективності практики обумовлює поєднання декількох напрямів діяльності. Цілком обґрунтовано, що перевірка, припинення порушень, усунення їх причин і умов, заохочення, притягнення до відповідальності та інші пов'язані заходи вчиняються комплексно. Однак не варто трактувати зміст контролю (як такого), ґрунтуючись виключно на обсягу прав і обов'язків органів, які його здійснюють. Вирішення даних питань повинне мати в основі аналіз сутнісних характеристик досліджуваних явищ.

Зазначену думку можна проілюструвати на прикладі позиції О.М. Музичук: «Контроль в державному управлінні – функція держави та усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил,

норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечить таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності» [13]. Вчений вказує сутність дефінієндуму (функція), його суб'єктів та зміст (запобігання, виявлення, припинення). Далі в понятті розкриваються вже **права суб'єктів**, котрі (будучи переважно юрисдикційними) значно виходять за межі зазначених заходів (змісту). Тобто дані права не були ототоженні із контролем, а розміщені поряд, оскільки безпосередньо з ним пов'язані, адже можуть реалізовуватися під час його проведення (або за наслідками). В.В. Краснов називає такі засоби і способи забезпечення законності: правові гарантії, контроль, нагляд, примус, оскарження, заохочення, відповідальність [14]. Як бачимо, контроль не охоплює заохочення та відповідальність (хоча не зрозуміло, чому остання відокремлена від примусу). Подібний підхід знайшов відображення і в деяких нормативно-правових актах. У Митному кодексі України [15] норми, що стосуються відповідальності за порушення митних правил (розділ XVIII) та провадження в даних справах (розділ XIX), розміщені відособлено від норм, що стосуються митного контролю (розділ XI). Даного розмежування було дотримано і в частині першій ст. 7 при визначенні «державної митної справи» та в частині другій ст. 544 кодексу при закріпленні завдань митних органів. Податковий кодекс України [16] містить главу 5 «Податковий контроль» (у наступних трьох розкриваються способи його здійснення) та главу 11 «Відповідальність». Це так зване вузьке трактування контролю.

Значна кількість вітчизняних науковців віддає перевагу ширшому погляду. О.Ф. Андрійко виділяє дві групи методів контролю: за допомогою яких він здійснюється; ті, що застосовуються при реалізації його результатів [17, с. 21]. В.С. Шестак виокремлює три стадії контрольної діяльності:

інформаційну (фактовстановлюючу); оціночну; регулятивну. Остання втілюється в заходах: заохочувальних; штрафних (каральних); коректувальних (відновлювальних); організаційних [8, с. 8]. Г.В. Галімшина визначає державний контроль на автомобільному транспорті як «діяльність уповноважених органів, їх підрозділів (посадових осіб), спрямовану на забезпечення законності та дисципліни на автомобільному транспорті, запобігання порушенням підконтрольним об'єктом норм, правил та стандартів, їх виявлення і припинення, а також застосування до фізичних та юридичних осіб заходів відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт» [18, с. 7–8].

Розглянуте бачення теж знайшло нормативне закріплення. Наприклад, згідно з п. 5 Положення про порядок державного контролю за проведенням переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання [19], «порядок державного контролю за проведенням переговорів передбачає: ...відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за порушення встановленого порядку проведення переговорів».

Для сприйняття та узгодження існуючих трактувань вважаємо за можливе звернутися до філософських категорій цілого та частини.

На наш погляд, контроль у своєму основоположному змісті включає тільки фактовстановлюючу та оціночну (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складові. Він не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій та ін. Останні є самостійними заходами, котрі реалізуються або у зв'язку із проведенням контролю, або поза таким (без його наявності). Підтримуємо М.П. Кучерявенка, котрий, характеризуючи реагування в послідовності податкового контролю, зазначає, що мова може йти про трансформацію контролюючих відносин у відносини, які припускають настання відповідальності за порушення податкового законодавства [20, с. 438]. Вважаємо, аналогічним чином відбувається перетворення у заохочувальні,

запобіжні та інші відносини.

Якщо ж виходити за межі інформаційно-аналітичного підходу, зараховуючи до контролю ще й регулятивні дії, то розглянуту вище його сутність варто розцінювати як частину. Співвідношення не повинно сприйматись виключно кількісно, згідно з правилом: ціле дорівнює або є сумою частин. Ще Арістотель зазначав: «ціле – більше суми його частин». О.А. Івакін використовує діалектичний підхід, наголошуючи на глибинній пізнавальній основі – принципі розвитку [21, с. 228–230]. При цьому одна із частин сприймається як така, що створює інші, формуючи ціле. Частина творить ціле, розгортаючи (реалізуючи) саму себе. Такою головною складовою є контроль як фіксуєча засада. Він у якості фактичних даних про стан об'єкта опосередковано присутній під час припинення, заохочення, попередження... Навіть коли вплив здійснюється не у зв'язку із конкретною перевіркою, інформаційна та оціночна частини наявні у «знятому» вигляді. Наприклад, притягнення до відповідальності завжди містить фактичні дані про стан об'єкта та ознаки його невідповідності загальнообов'язковим правилам поведінки. Тобто з філософської точки зору контроль у вузькому значенні формує контроль у широкому, будучи системоутворюючим елементом цілого. Подібним чином, наприклад, слово «соціальне» позначає сферу відносин (відмінну від економіки, політики) і загалом усе суспільне (створене людиною, а не природою).

Звернімо увагу, «контроль» іноді набуває ще більш об'ємного (порівняно з попередніми) значення: мати щось під контролем, контролювати якусь сферу (керувати нею). Тут він наближається до змісту категорії «управління». Популярна юридична енциклопедія вказує, що у господарській діяльності контроль визначається як вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних чи фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб [22, 215]. Подібні поняття зустрічаємо в ряді нормативно-правових актів: ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [23]; ст. 1

Закону України «Про захист економічної конкуренції» [24]; ст. 2 Закону України «Про акціонерні товариства» [25] та ін. Наука адміністративного права такий підхід не використовує.

Серед вчених наявна певна розбіжність при розмежуванні термінів «контроль в державному управлінні» та «державний контроль» [див. 35, с. 13; 26, с. 9]. Я.І. Маслова вважає, що перший – ширший за змістом, оскільки його суб'єктами є всі органи управління: як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Натомість суб'єктами державного контролю є лише державні органи [27, 70–71]. Виходячи з цього, тлумачення В.О. Ромасько: «контроль у державному управлінні – здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із ...» [28], не достатньо точне.

Одночасно, акцентуємо увагу на твердженні Т.О. Коломоєць: «Державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в собі контроль у сфері державного управління» [29, 123]. Воно протирічить попередній позиції, якщо вважати «контроль у сфері державного управління» та «контроль у державному управлінні» тотожними. Як може пояснюватися неузгодженість?

Перший підхід ґрунтується на тому, що досліджувана функція властива не тільки суб'єктам державної влади. Існує ще самоврядний, громадський, міжнародний контроль. Другий – розглядає контроль у державному управлінні (сфері), найімовірніше, таким, що реалізується тільки відносно суб'єктів державного управління (для забезпечення законності їх діяльності; тобто – внутрішній), залишаючи осторонь аналогічні дії останніх по відношенню до фізичних та юридичних осіб (зовнішній). Наприклад, О.П. Полінець визначає його «як сукупність дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Він має комплексний характер, що дає змогу підтримувати стабільність та життєздатність системи державного управління на

всіх її рівнях» [26, с. 9]. Державний контроль реалізується не лише в системі (а й щодо зовнішніх об'єктів) та може взагалі не стосуватися сфери управління, тому не вичерпується своєю частиною в складі контролю у державному управлінні і сприймається як більш об'ємний. Однак це все одно не дає підстав оминати увагою недержавні види останнього.

Очевидно, «контроль у державному управлінні» не збігається із «державним контролем». Як уявляється, жоден із них не охоплюється повністю іншим. Обсяг понять можна зобразити колами Ейлера, що перетинаються: частина контролю у державному управлінні є державною; частина державного контролю (але не весь) здійснюється у державному управлінні (адже контроль Конституційного Суду України є державним, однак не відноситься до управління).

Правове регулювання контролю в Україні відбувається за допомогою значної кількості нормативно-правових, часто підзаконних, актів, котрі стосуються окремих його видів або органів. Це породжує протиріччя, дублювання та неефективність заходів забезпечення дисципліни, коли кількість суб'єктів контролю не гарантує якості функціонування об'єктів. Тому існує потреба створення закону, що закріпив би загальні засади в даній сфері: принципи; види; способи здійснення контролю; систему органів та правила їх взаємодії; основні вимоги до процедури (права і обов'язки об'єктів та обсяг повноважень суб'єктів, стадії, наслідки недотримання процедурних норм, способи оскарження та ін.). У ньому має втілитись відхід від контролю як засобу покарання. Першочергова спрямованість не на виявлення правопорушення і притягнення до відповідальності, а на отримання достовірної інформації про стан об'єкта, приведення його у відповідність із встановленими вимогами, усунення причин і умов протиправних діянь. Такий вектор не є досягненням сьогодення. Радянські адміністративісти теж називали схожі вимоги [30, с. 233; 31, с. 174], однак ті не знаходили практичного втілення. Декларативність демократичних перетворень властива і сучасному державному управлінню. Трансформація контролю на явище сприяння стане реальною,

якщо відобразиться не тільки в принципах, а і в конкретних нормативних приписах щодо його здійснення. Наприклад, доцільно перейти від кількості накладених стягнень як основного статистичного показника результативності до кількості виконаних розпоряджень про усунення причин відхилень від правових вимог або коефіцієнту повторюваності порушень на об'єктах, котрі вже перевірялись.

Прийняття законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів передбачено пунктом 9 Перехідних положень Конституції України [32]. Це може бути: Закон «Про державний контроль в Україні» [8, с. 12] або із вузькою сферою застосування – Закон «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб» [33, с. 3]. Законодавчі акти із значною спеціалізацією контролю, на наш погляд, матимуть низьку ефективність без нормативного встановлення основних положень системи, до якої такий належить. Тому, наприклад, позиція І.І. Троханенко відносно розроблення Закону України «Про державний контроль за діяльністю міліції» та Концепції реформування системи суб'єктів державного контролю за діяльністю міліції [34, с. 13], здається, передчасною. В даному разі підтримуємо створення Закону України «Про контроль за діяльністю правоохоронних органів України» [35, с. 20], котрий усунув би необхідність правотворчості щодо окремих видів таких суб'єктів. Значним досягненням був би і Закон «Про громадський контроль» [36, с. 27]. Як бачимо, прогнозується великий обсяг роботи по формуванню правової бази контролю (йдеться також про Концепцію державного контролю, Контрольний кодекс). Напевно, саме це стало причиною виникнення питання щодо становлення у вітчизняній системі права комплексної галузі контрольного права.

Відповідна думка вперше висунута і обґрунтована В.А. Ліпканом. Варто погодитись із констатованою вченим потребою забезпечення суб'єктів контролю внутрішньо несуперечливою законодавчою базою, деполітизації їх діяльності та усунення інших негативних чинників (численність і

неузгодженість видів контролю, відсутність оптимальної уніфікації правового статусу суб'єктів, безвідповідальність, нераціональне використання ресурсів тощо) [37]. Однак вказані заходи повністю реалізовані в межах адміністративної реформи в Україні та звичайної законотворчості, тому не є підтвердженням необхідності нової галузі. Судячи із публікації, контрольне право здійснювало б нормативне забезпечення контрольної гілки влади, проведення контролю органами виконавчої влади та недержавними формуваннями. Така сукупність сфер суспільних відносин не утворює відособлений предмет, а є поєднанням частин предметів існуючих галузей (адміністративного, конституційного, фінансового, господарського та ін.) за ознакою вчинюваної їх суб'єктами функції. Крім того, значна кількість видів контролю не може бути розкрита поза тією сукупністю норм, в якій природно знаходиться (наприклад, митний контроль невіддільний від митного права, котре закріплює відповідну систему органів, обсяг їх повноважень). Відсутній і власний метод правового регулювання (їх унікальна сукупність). Галузь повинна бути органічною складовою системи права, дійсним сегментом правової реальності, що пізнається і висвітлюється дослідником, а не синтезується ним. Звернімо увагу, в українській юриспруденції не існує галузі, виділеної за тією чи іншою функцією діяльності.

Висновок. Встановлено, що вузьке та широке тлумачення контролю не створюють антагоністичної протилежності, а діалектично узгоджуються. Таке сприйняття дозволяє, уникаючи зайвих дискусій, зосередитись на висхідній частині явища, наявність якої містить закономірну можливість руху до інших складових, значно обумовлюючи характер останніх. Накопичення даних щодо діяльності певного суб'єкта і співставлення їх із офіційно закріпленими вимогами вже містить (внутрішньо) потребу подальшого впливу, визначає якісні параметри вчинюваних заходів. Прикладна цінність від зосередження на етапі збору інформації виразиться у виявленні дійсних причин порушень, більшій обґрунтованості правозастосовчих актів, результативності коректувальних мір. Адже первинна орієнтація на певні регулятивні дії

(переважно – негативні) часто призводить до вибіркового виявлення фактів, однобічного сприйняття об'єктивної дійсності. З погляду ж теорії створюється основа для розкриття взаємозв'язку контролю з іншими засобами забезпечення законності та дисципліни, зокрема – виявлення спільних та відмінних рис із наглядом.

Необхідність належного правового врегулювання контрольної діяльності, оновлення нормативної бази та розв'язання багатьох практичних недоліків є сьогодні очевидними та назрілими потребами. Одночасно, на наш погляд, вони не є достатнім підґрунтям для виділення контрольної галузі права. У вітчизняній правовій системі є й інші сфери, де констатуються подібні проблеми, але вони (самі по собі) не утворюють самостійного предмета і методу галузі.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Словник української мови : В 11 томах. – Т. IV. – К. : Видавництво «Наукова думка», 1973. – 840 с.
3. Словник української мови : В 11 томах. – Т. VI. – К. : Видавництво «Наукова думка», 1975. – 832 с.
4. Головащук С.І. Словник-довідник з українського літературного слововживання. – К. : Наук. думка, 2004. – 448 с. – (Словники України).
5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.
6. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2 : Д-Й. – 1999. – 744 с. : іл.
7. Костилов В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Костилов ; Харк. рег. інст. держ. упр. УАДУ при Президентові України. – Х., 2003. – 20 с.

8. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / В.С. Шестак; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 16 с.
9. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.А. Козачук : монографія. – О. : Фенікс, 2011. – 168 с.
10. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.
11. Штрелов Р. Обязанности, возложенные на органы контроля – инструмент повышения ответственности в выполнении государственных задач // Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. – М. : ИГПАН, 1981. – 150 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
13. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. – 2011. – № 2, ч. 1. – С. 46–51.
14. Краснов В.В. Концептуальні засади нагляду в державному управлінні // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук пр. / ОНЮА. – 2007. – Вип. 35. – С. 124–128.
15. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. (набрання чинності з 1 червня 2012 р.) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
16. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – Ст. 3248.
17. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко ; Інст. держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 38 с.
18. Галімшина Г.В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.В. Галімшина; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2010. – 22 с.

19. Про затвердження Положення про порядок державного контролю за проведенням переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1998 р. № 125 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 5. – Ст. 184.

20. Податковий кодекс України: постатейний коментар: у 2 ч. / В.В. Білоус, Л.В. Воронова, О.О. Головашевич та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – Ч. 1. – 704 с.

21. Ивакин А.А. Диалектическая философия : Монография. – Издание 2-е, перераб. и доп. – Одесса : Фенікс ; Суми : Університетська книга ; М. : ТрансЛит, 2007. – 440 с.

22. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт. : В.К. Гіжевський, В.В. Говченко ... В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

23. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

24. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

25. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2727.

26. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О.П. Полінець ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

27. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / НУ «ОЮА» – 2011. – Вип. 62 – С. 70–76.

28. Ромасько В.О. Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 159-166.

29. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2010. – 480 с.
30. Советское административное право : Учебник / Под. ред. Р.С. Павловского. – К. : Издательское объединение «Вища школа», 1986. – 416 с.
31. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. Пособие для слушателей. (Издание 2-е, переработанное, дополненное). – М. : Знание, 1979. – 208 с.
32. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1310500419248643>
33. Мих О.В. Контроль в органах виконавчої влади : проблеми та шляхи їх розв'язання // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук пр. – 2009. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_2/doc/5/16.pdf
34. Троханенко І.І. Державний контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.І. Троханенко; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
35. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : адміністративно-правові засади організації та функціонування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Музичук; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 30 с.
36. Денисюк С.Ф. Громадський контролю за правоохоронною діяльністю в Україні : адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / С.Ф. Денисюк; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.
37. Ліпкан В.А. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 8. – С. 7–10.

Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві

У даній статті розкривається і характеризується контроль як соціальне явище та складова державного управління. За допомогою філософських категорій проводиться порівняння широкого підходу до його розуміння з вузьким; наголошується на першочерговій інформаційній сутності контролю, що є основою для регулятивного прояву. Висвітлюються напрями удосконалення правової регламентації відповідної діяльності, потреба в засадничому законодавчому акті та вимоги до його змісту. Автор аналізує перспективи становлення комплексної галузі контрольного права.

Ключові слова: контроль, державний контроль, контроль у державному управлінні, правове регулювання, галузь права.

Хамходера О.П. Сущность и перспективы правового регулирования контроля: подходы в публичном праве

В данной статье раскрывается и характеризуется контроль как социальное явление и составная государственного управления. С помощью философских категорий проводится сравнение широкого подхода к его пониманию с узким; отмечается первоочередная информационная сущность контроля, которая является основанием для регулятивного проявления. Освещаются направления совершенствования правовой регламентации соответствующей деятельности, потребность в основополагающем законодательном акте и требования к его содержанию. Автор анализирует перспективы становления комплексной отрасли контрольного права.

Ключевые слова: контроль, государственный контроль, контроль в государственном управлении, правовое регулирование, отрасли права.

Khamkhodera O.P. Essenses and prospects of legal regulation of control: approaches in public law

This article is devoted to discover and to characterize control as a social phenomenon and part of the public administration. With help of philosophical categories compared broad and narrow understanding of control; first of all control has an information essence and it is the basis for regulatory behavior. The article is devoted to find ways of improvement legal regulation of control. Also in the article shows necessity of basic statutory act in this sphere and requirements to its contents. The author analyzes prospects of establishment of complex branch of the control law.

Key words: control, state control, control in public administration, regulation, categories of law.