

## ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Денисова А. В.

*Стаття присвячена виділенню та характеристиці норм чинного законодавства, спрямованих на визначення контролю та нагляду та дослідженню особливостей визначення співвідношення контролю та нагляду. Доведено, що у чинному законодавстві при визначенні нагляду передбачено поєднання ознак позитивної і негативної діяльності. У зв'язку з цим запропоновано охарактеризувати нагляд комплексним явищем, ширшим за змістом, порівняно із контролем.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, співвідношення, законодавство, позитивна діяльність, негативна діяльність, превенція

*Стаття посвячена виділенню і характеристиці норм діючого законодавства, направлених на определение контролю і надзора, а также исследование особенностей определения соотношения контроля и надзора. Доказано, что в действующем законодательстве при определении надзора предусмотрено соединение признаков позитивной и негативной деятельности. В связи с этим предложено охарактеризовать надзор комплексным явлением, содержание которого шире по сравнению с контролем.*

**Ключевые слова:** контроль, надзор, соотношение, законодательство, позитивная деятельность, негативная деятельность, превенция.

**Постановка проблеми.** Необхідність поглибленого аналізу теоретико-правової проблеми співвідношення контролю та нагляду об'єктивується суспільно-політичними процесами, що відбуваються в Україні і проявляються у новелізації чинного законодавства, правових доктрин. Вказане безпосередньо стосується доктрини контролю та нагляду, яка має розвиватись на шляху впровадження новітніх тенденцій гармонізації та глобалізації у світі.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** У наукових дослідженнях предмет уваги вчених стосувався переважно проблеми контролю, у межах якої аналізувалось питання про співвідношення контролю та нагляду як у загальному значенні так і у окремих сферах суспільного життя: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.М. Гарашук, О.В. Головкін, В.М. Горшенев, Н.В. Никитченко, Г.М. Остапович, М.С. Студенікіна, Х.П. Ярмакі та інші. С.С. Вітвіцький у дослідженні, присвяченому характеристиці контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації [1, 2], вказує про потужний науковий доробок вчених з філософії, державного управління, адміністративного права, присвячених проблемі контролю. Разом з тим, питання про співвідношення контролю і нагляду потребує додаткового опрацювання, особливо зважаючи на тенденцію оновлення чинного законодавства з метою формування правового режиму функціонування дієвих гарантій дотримання право і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Саме у такому контексті доцільно проаналізувати чинне законодавство у частині, що стосується питання про співвідношення контролю та нагляду.

**Мета статті** - виділити у чинному законодавстві © А.В. Денисова, 2017

норми, спрямовані на визначення контролю та нагляду та дослідити особливості визначення співвідношення контролю та нагляду.

**Викладення основного матеріалу.** Політико-правові процеси, що супроводжують розбудову в Україні системи гарантій забезпечення законності і правопорядку починаються на відповідних змінах до чинного законодавства, які, хоча у не можна назвати такими, що мають системний характер, проте, принаймні, стимулюватимуть подальше поглиблення демократичних перетворень.

У чинному законодавстві такі тенденції проявились у позбавленні прокуратури функції загального нагляду, що відбулось на тлі активного обговорення у наукових колах моделі реформування прокуратури та її компетенції. Так, пунктом першим Розділу XIII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [3] встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Стосовно інших сфер нагляду прокуратури, вони чітко обмежені сферою додержання законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також додержання законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Зокрема, частиною 5 статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] встановлено компетенцію прокурора здійснювати нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, а саме тих, які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Якщо звернутись до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 №264/94-ВР [5], то поняття адміністративного нагляду охоплює не тільки контроль, а і заходи профілактичного та виховного характеру, які застосовуються до конкретної категорії осіб - окремих осіб, які звільнені з місць позбавлення волі, перелік категорій яких визначений у ст.3 зазначеного Закону. Специфіка такого нагляду полягає не тільки у суб'єктно-об'єктному складі відносини щодо нагляду, а й у їх змісті. Такі відносини мають імперативний характер, що прямо впливає з визначення адміністративного нагляду як системи примусових профілактичних заходів спостереження і контролю, що мають тимчасовий характер.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [6] поняття державного нагляду (контролю) визначене з позицій виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), які наділені компетенцією щодо здійснення попередження, профілактики та забезпечення випуску і обігу продукції, товарів і послуг належної якості, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього

---

---

природного середовища (ст.1).

Виходячи з приписів Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, можна зазначити, що законодавець у відносинах господарської діяльності не розмежує державний контроль і нагляд і, тим самим, визнає і закріплює їх логічний взаємозв'язок. Такий підхід визначив легалізацію єдиної цілі державного контролю і нагляду, що і обумовлює застосування заходів і засобів здійснення контрольної (наглядової) діяльності без відповідного розмежування.

Вказане підтверджує і наявність єдиних критеріїв, за якими оцінюється, зокрема, ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю), затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191 [7]. Такі критерії визначено, виходячи зі ступеню ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, яка впливає на якісний стан земель та родючість ґрунтів. Передбачено віднесення суб'єктів господарювання до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього або незначного, відповідно наступним критеріям: дотримання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель; площа землі, на якій провадиться господарська діяльність; категорія землі за її основним цільовим призначенням; статус об'єктів, розміщених на відповідних землях, залежно від загальнодержавного або місцевого значення (п.п.1, 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191).

Врегулювання єдиних заходів державного контролю (нагляду) встановлено Законом України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23.02.2012 № 4448-VI [8]. До таких заходів віднесено планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю), які застосовуються з метою визначення стану дотримання санітарного законодавства, законодавства про працю, зайнятість (у тому числі зайнятість та працевлаштування інвалідів), про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу), про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати матеріального забезпечення страхових виплат, надання соціальних послуг (ч.1 ст.3 Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23.02.2012 № 4448-VI). Вказане означає, що законодавець не розрізняє планові та позапланові заходи державного контролю і планові та позапланові заходи державного нагляду, оскільки державний контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності взаємопов'язані, а здійснення відповідних заходів відбувається а підставі і у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Основні засади державного контролю та нагляду за господарською діяльністю визначені ст.19 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV [9]. До напрямків (сфер) контролю і нагляду віднесено:

- стан і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- дотримання кредитних, податкових зобов'язань та

дисципліни розрахунків, вимог валютного законодавства;

- дотримання правил ціноутворення;
- недопущення порушень антимонопольного законодавства;
- дотримання правил використання і охорони земель, екологічного законодавства;
- стан дотримання правил безпеки на виробництві, протипожежних правил, санітарно-гігієнічних правил тощо;
- безпека і якість продукції, товарів та послуг.

Тож у Господарському кодексі України відсутнє розмежування контролю і нагляду, натомість встановлено сфери суспільної діяльності, у межах яких вони здійснюються.

Чинне законодавство передбачає проведення державного санітарно-епідеміологічного нагляду, відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII [10]. Разом з тим, виходячи з приписів ст.39 зазначеного Закону, законодавець визначає державний санітарно-епідеміологічний нагляд як контроль, що здійснюється органами державної санітарно-епідеміологічної служби, а предметом є дотримання юридичними та фізичними особами санітарного законодавства. Такий нагляд здійснюється з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників (ч.1 ст.39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII). Таким чином, законодавець не розділяє санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль, застосовуючи їх як тотожні поняття.

Аналогічний підхід врегулювання термінів застосовано у Кодексі цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [11], де встановлено компетенцію органів виконавчої влади щодо здійснення нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, а статтею 47, Главою 14 Кодексу цивільного захисту України передбачено врегулювання державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту, який здійснюється у визначеній сфері - техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Отже, законодавець визначає як тотожні терміни державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту.

Проте такий підхід законодавця спостерігається не в усіх законодавчих актах. Так, у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [12] закріплено поняття державного контролю продукції (контролю продукції) і державного ринкового нагляду (ринкового нагляду). Відповідно ст..1 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI, контроль продукції полягає у забезпеченні відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпеченні відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам. Відповідними повноваженнями наділені органи доходів і зборів. Стосовно ринкового нагляду, його суб'єктами визначені органи ринкового нагляду, які здійснюють цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення відповідності продукції встановле-

ним вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам.

Отже, наведений приклад свідчить про те, що законодавець при визначенні контролю продукції використовує юридичну конструкцію, в якій відтворено зміст контрольної діяльності органів доходів і зборів. Натомість при визначенні ринкового нагляду закріплено мету відповідної діяльності. Разом з тим, слід відзначити текстуальний збіг у визначенні контролю продукції і ринкового нагляду за ключовими параметрами, а саме - обидва види діяльності передбачають забезпечення «встановленим вимогам» відповідно продукції, що ввозиться на митну територію України (при визначенні контролю продукції) чи продукції (при визначенні ринкового нагляду), а також передбачено «забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам».

Звідси можна зробити висновок про те, що Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI розрізняє контроль і нагляд за предметом (об'єктом) здійснення, що обумовлює специфіку обох видів державно-владно діяльності за наявності фактично спільних цілей.

Звернення до Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР [13] дозволяє виділити ст.37, якою урегульовано контроль у сфері поводження з відходами. Передбачено, що за відходами здійснюють контроль: а) уповноважені органи публічної адміністрації (органи державної виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів); б) виробники відходів у межах компетенції (первинний контроль); в) громадські інспектори з охорони довкілля (громадський контроль). Отже, Законом України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР передбачено компетенцію щодо здійснення державного контролю за відходами не тільки уповноважених органів публічної адміністрації, але й недержавних суб'єктів. Стосовно останніх, їх компетенція у вказаному законі не визначена, на відміну від компетенції органів публічної адміністрації та суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами.

**Висновки.** Узагальнення наведених норм чинного законодавства дозволяє вказати про те, що законодавець наголошує на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим, визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності, що проявляється у чинному законодавстві використанням цих термінів як синонімів. Крім того, законодавець виділяє певні особливості здійснення контролю і нагляду в окремих сферах суспільної діяльності. У чинному законодавстві визначення нагляду передбачає поєднання ознак позитивної і негативної діяльності, зважаючи на що його доцільно охарактеризувати комплексним явищем, ширшим за змістом, порівняно із контролем.

### Література

1. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: автореф. дис. д.ю.н. 12.00.07/Вітвіцький Сергій Сергійович/ Національний університет ім.В.Н. Каразіна. - Х.,2016. - 39с.;
2. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика: [монографія]/ С.С. Вітвіцький. - Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т

внутр. справ, 2015. - 362с.

3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII// Відомості Верховної Ради України, 2015, N 2-3 (16.01.2015), ст.12

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X// Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до N 51, ст. 1122

5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 №264/94-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1994, N 52 (27.12.94), ст. 455

6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V// Офіційний вісник України, 2007, N 44 (25.06.2007), ст. 1771

7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 №191// Офіційний вісник України, 2013, N 24 (05.04.2013), ст. 811

8. Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності: Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI// Офіційний вісник України, 2012, N 24 (06.04.2012), ст. 904

9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV// Офіційний вісник України, 2003, N 11 (28.03.2003), ст. 462

10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон від 24.02.1994 року №4004-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994, № 27, Ст. 218

11. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI// Офіційний вісник України, 2012, N 89 (30.11.2012), ст. 3589

12. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI// Офіційний вісник України, 2010, N 101 (10.01.2011), ст. 3602

13. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР// Офіційний вісник України, 1998, N 13 (16.04.98), ст. 483

*Денисова А. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу ОДУВС  
Надійшла до редакції: 02.02.2017*