

Хамходера О.П.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права*

ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

Важливе значення для теорії і практики державного управління має розмежування змісту нагляду та контролю як способів забезпечення законності. Одночасно, у вітчизняному законодавстві спостерігається взаємозамінність при їх розкритті: поняття контролю визначається за допомогою терміну «нагляд», і навпаки. Це призвело до виникнення позиції щодо можливості їх уніфікації (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. – С. 3, 12).

Спрощення в категоріальному апараті не є ознакою розвитку науки, тому повинно мати місце у беззаперечних випадках. Не дивлячись на значну близькість контролю і нагляду або, навіть, розцінювання одного з них як спеціалізованого виду іншого, вважаємо, що їх отождолення є неможливим. По-перше, в довідниковій філологічній літературі синонімом нагляду вказується не контроль, а догляд. Звернімо увагу, що саме дане слово застосовувалося як аналог нагляду (поліцейського) в Статуті Російської імперії «Про запобігання та припинення злочинів» (Юридична енциклопедія: В 6т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002 – С. 10.). По-друге, на противагу загальному стану, деякі нормативно-правові акти все-таки проводять розмежування досліджуваних понять. По-третє, використання тільки одного з них закріпилося відносно специфіки повноважень певних структур державного апарату (наприклад, прокуратура здійснює саме нагляд). Найголовніше ж те, що досліджувані види діяльності дійсно містять змістовні відмінності. Їх виявлення, розподілення, а також уточнення відповідної термінології уявляється, більш продуктивним напрямом, ніж об'єднання.

Розрізнення контролю та нагляду ми проводимо на основі загальновизнаних критеріїв: обсяг повноважень суб'єкта, його взаємозв'язок із об'єктом, особливості забезпечуваних норм. Контроль вважається таким, що передбачає можливість втручання в оперативну діяльність підконтрольного (самостійна відміна протиправних рішень, структурно-функціональні перетворення, накладення дисциплінарних стягнень) та може бути як зовнішнім так і внутрішнім. Характерні ознаки нагляду: не допускає втручання в оперативну самостійність; виключно зовнішній захід; спрямований на дотримання спеціальних норм. В а. 9 п. 7 проекту Концепції реформи адміністративного права України наголошувалося на переважно оціночній (інформаційно-аналітичній) спрямованості нагляду. Подібне тлумачення близьке до змісту моніторингу. Різниця в тому, що останній, на відміну від нагляду, накопичує фактичні дані за допомогою спостереження та аналізу, тобто – поза безпосереднім контактом з об'єктом, і взагалі не передбачає регулятивної складової.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідність звернути увагу на особливості громадського контролю. В літературі зустрічається позиція щодо невизнання його самостійним способом забезпечення законності, а розцінювання в якості додатку до відповідних заходів органів влади (Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1999. – 320 с.). Очевидно, такий підхід не відповідає сучасним реаліям, коли

громадськість стала впливовим учасником процесу впорядкування суспільних відносин та посилює своє значення. Однак, вона, як і раніше, не має права прямого втручання у функціонування суб'єктів державного управління. Тому, більш виправданим найменуванням даної ролі буде – «громадський нагляд». Ю.П. Битяк розглядає деякі суспільні угруповання, наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення та проводити доставлення: народні дружинники, лісові інспектори, ... (Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 267). Як уявляється, зазначені особи діють в якості суб'єктів публічного управління (а не громадськості), яким делеговано повноваження по здійсненню державного (або муніципального) контролю.

З погляду термінології потребує уточнення і вплив, реалізовуваний судами. До 2001 року тут застосовувалась категорія нагляду в значенні процесуальної діяльності по перевірці законності і обґрунтованості вироків, рішень, ухвал та постанов нижчих судів, котрі набрали законної сили (наглядне провадження). Після його відміни набуло поширення словосполучення «судовий контроль», яким позначається внесок цієї гілки в забезпечення правомірності публічної влади. Вказівка поряд з ним на існування і судового нагляду (Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – С. 78, 80) може здатися недоречною. Однак, це не є упущенням, а цілком допустимо, якщо провести відповідне розмежування. До судового контролю потрібно віднести повноваження щодо розгляду публічно-правових спорів (як адміністративними судами так і іншими), за результатами яких акт (або діяння) може визнаватися незаконним, тобто – відбувається безпосереднє втручання в сферу управління. Судовий нагляд має місце при винесенні окремих ухвал, передбачених в ст. 166 КАС, ст. 211 ЦПК, ст. 90 ГПК, ст. 23-2 КПК України, якими звертається увага на виявлені відхилення від приписів закону, причини та умови, що їм сприяли, і надається час для усунення недоліків. Втручання в оперативну самостійність відсутнє.

Варто відмітити конкретність розподілення функцій в Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»: контроль проводиться митними органами, нагляд – уповноваженими суб'єктами (наприклад, Держспоживінспекція). При цьому, органи нагляду наділені значним обсягом повноважень, серед яких: прийняття рішення про вжиття коригувальних заходів (вилучення з обігу, обмеження або заборона надання продукції, її відкликання), знищення продукції, розгляд справ про накладення штрафів. Основною регулятивною можливістю митних органів є призупинення митного оформлення на термін до трьох діб. Розглянуте розставлення найменувань суперечить правовій доктрині. Контроль не повинен включати менший обсяг мір впливу, ніж нагляд.

Необхідне подальше дослідження особливостей понятійно-категоріального апарату в сфері забезпечення законності. Зокрема, сутності міжнародного контролю, попереднього контролю, контролю органів місцевого самоврядування за функціонуванням органів внутрішніх справ, якісні ознаки котрих, в частині втручання до діяльності перерахованого, більше відповідають нагляду.