

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Герич А. Й.,

кандидат юридичних наук, доцент

кафедри адміністративного,

фінансового та інформаційного права

Ужгородського національного університету

Герич А.Й. Контрольна діяльність: загальнотеоретичні підходи.

Вказується, в Україні триває процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їх діяльності. У відповідності з цим процесом створюється і система контролю у сфері виконавчої влади. Крім того, сьогодні вчоргове країни зіштовхнулися з глобальною проблемою міграційних світових рухів, що стало причиною перегляду усталених стандартів формування міграційної політики багатьох держав. В Україні питання міграції ще більше актуалізувалося у зв'язку із внутрішньодержавними переміщеннями осіб, що пов'язане із повномасштабною війною з росією. Відповідно, формування належного контрольного механізму у міграційній сфері не тільки не втрачає своєї актуальності, але і стає життєво важливим у сучасних умовах.

Встановлено, при визначенні поняття «контроль» варто відмітити, що не дивлячись на те, що велика кількість повноважень владних суб'єктів де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції, у нормативних актах контроль не завжди прямо називається, а там, де і вживається, то не пояснюється. Тому його поняття існує переважно у сфері наукових абстракцій.

Зміст контрольної діяльності включає тільки фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи заохочення, що можуть застосовуватися або за наслідками проведення контрольної діяльності, або без такого. У протилежному випадку зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм та способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова, притягнення до відповідальності здійснюється у відповідності до відмінних принципів та правил, регулюється окремими нормами, які стосуються адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Тому розширення змісту контролю аж до засобу покарання не є виправданим ні з теоретичної, ні з практичної сторони.

Ключові слова: контроль, нагляд, контрольна діяльність, міграція, система державного управління.

Gerych A.Y. Control activity: general theoretical approaches.

It is indicated that the process of finding and establishing an effective system of public administration, building the organizational structure of the system of bodies and their activities continues in Ukraine. In accordance with this process, a system of control in the sphere of executive power is also being created. In addition, today another country faced the global problem of global migration movements, which became the reason for the revision of the established standards of migration policy formation of many states. In Ukraine, the issue of migration became even more relevant in connection with intra-state movements of persons, which is connected with the full-scale war with Russia. Accordingly, the formation of an appropriate control mechanism in the field of migration not only does not lose its relevance, but also becomes vital in modern conditions.

It has been established that when defining the concept of “control”, it should be noted that despite the fact that a large number of powers of authorities are de facto aimed at the implementation of the control function, control is not always directly mentioned in regulatory acts, but where it is used, it is not explained. Therefore, its concept exists mainly in the field of scientific abstractions.

The content of the control activity includes only fact-finding and evaluation components and does not provide for the use of coercive or encouraging measures that can be applied either as a result of the control

activity or without it. In the opposite case, the content of control expands too much. Accordingly, both its scientific systematization and the normative regulation of its principles, types, methods, forms and methods of implementation, the basic requirements for the procedure of its implementation, are complicated. Jurisdictional component, bringing to responsibility is carried out in accordance with different principles and rules, regulated by separate norms relating to administrative and disciplinary responsibility. Therefore, the expansion of the content of control up to the means of punishment is not justified either from the theoretical or from the practical side.

Key words: control, supervision, control activity, migration, state administration system.

Постановка проблематики дослідження. У межах здійснення функцій держави, вірно зазначає С.Мельничук, 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 [1, с. 62].

В Україні триває процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їх діяльності. У відповідності з цим процесом створюється і система контролю у сфері виконавчої влади.

Крім того, сьогодні вчергове країни зіштовхнулися з глобальною проблемою міграційних світових рухів, що стало причиною перегляду усталених стандартів формування міграційної політики багатьох держав. В Україні питання міграції ще більше актуалізувалося у зв'язку із внутрішньодержавними переміщеннями осіб, що пов'язане із повномасштабною війною з росією. Відповідно, формування належного контрольного механізму у міграційній сфері не тільки не втрачає своєї актуальності, але і стає життєво важливим у сучасних умовах. Непересічна важливість досліджуваного питання підкреслюється ще й тим фактом, що у відповідності до положень Основного Закону виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів, а також порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (п. 10. ч. 1 ст. 92, п. 8. ч. 2 ст. 92). Саме з цим і пов'язана необхідність наукових досліджень у відповідній сфері, розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

Аналіз наукових публікацій з тематики дослідження. Теоретична розробленість проблематики, що стосується питання державного контролю, як одного із аспектів адміністративної діяльності досліджувалося і продовжує досліджуватися ученими-адміністративістами. Першими монографічним дослідженням в сучасній Україні, що комплексно охоплюють питання організації державного контролю у сфері виконавчої влади, стали праці «Державний контроль в Україні» О.Ф. Андрійко [2] та «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні» В. М. Гаращука [3]. Однак, поряд із тим питанням контролю, контрольної діяльності, його змісту, сутності, класифікації його видів, правого забезпечення його діяльності були присвячені роботи значної кількості науковців, зокрема, Лунченка Д.В., Нижник Н. Р., Сушинського О., Шестака В.С., Ярмиша О.Н. Загалом, загально-теоретичні питання контролю, контрольної діяльності є настільки широко досліджені в науці адміністративного права, що навіть була висунута ідея про формування контрольного права – галузі права, норми якого регулюють суспільні відносини у сфері контролю [4, с. 7] та контрольну владу, що здійснює контрольну функцію нарівні із правотворенням, правореалізацією та правосуддям [5, с. 11-12]. Одразу відмічу, що такі пропозиції не є виваженими до кінця та не підтримуються в цьому дослідженні.

Попри те, дослідження безпосередньо контрольної діяльності у сфері міграції здійснювало не багато вчених, серед яких, зокрема, можна виділити С.М. Гусарова, Кузьменко О.В., Кашульську К.О., Масьондза С.О., Олефіра В. І. Їхні наукові дослідження стосуються різних аспектів правового регулювання міграційного контролю та міграційної політики держави.

Виклад матеріалу дослідження. Зміст контролю у адміністративному праві найчастіше розкривається через спостереження і перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [6, с. 351]. Його сутність також полягає в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм. О. Ф. Андрійко відмічає, що до поняття «контроль» долучаються такі риси, як здійснення перевірки раціональності, економічності, економності і доцільності тих чи інших процесів управління та об'єктивної професійної обґрунтованості рішень, що виходять за межі правомірності [2, с. 11].

Також контроль визначається як певна сукупність дій, яким властива сукупність дій процедурного характеру, вчинення яких має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, що регулюють певну сферу суспільних відносин [7, с. 91]. Відповідно, форми контролю – це способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів, які насправді є різноманітними [8, с. 426].

В навчальній літературі визначають, що контроль фактично полягає у зіставленні фактичних дій, рішень публічної адміністрації із встановленими, перш за все правовими, нормативами, моделями поведінки, оцінюванні їх правомірності й адекватному реагуванні у разі виявлення порушень [9, с. 517]. Саме таке визначення найбільш близьке до класичного визначення контролю як такого, при якому щось, як воно є, порівнюється з тим, як воно повинно бути. Суб'єкт контролю розглядає об'єкт контролю з протилежної перспективи і оцінює його відповідно до певних критеріїв [10, с. 92].

В. М. Гаращук розглядає контроль як сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної і достовірної інформації про стан справ на ньому; вжиття заходів щодо попередження правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; проведення заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [3, с. 54].

Стосовно нормативних актів, то частіше поняття «контроль» вживається, але не пояснюється. У тексті Конституції України воно вживається декілька разів безпосередньо, а в більшості випадків розуміється функція контролю, хоча не називається. Зокрема, п. 4 ст. 85 Конституції визначає серед повноважень Верховної Ради України здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України, п. цієї ж статті – здійснення контролю за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України [11]. Стаття 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування контролюють виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств. Водночас, до повноважень Президента України належить також зупинка дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Тобто Президент України уповноважений перевіряти та оцінювати акти уряду на відповідність положенням конституції та приймати відповідні рішення.

Тому можна зробити висновок, що, не дивлячись на те, що положення конституції при визначенні повноважень владних суб'єктів не завжди прямо називають контроль, багато з повноважень де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції.

У довідковій літературі визначається, що 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 [12, с. 232]. В той же час, державний контроль визначається як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [13, с. 138]. Тому, підмічено дослідником, що на відміну від загального поняття контролю, для державного передбачено ще й сукупність превентивних та припиняючих заходів [14, с. 194]. Тобто його зміст розширено.

Обидва підходи отримали нормативне вираження у відповідних актах. Так, державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності визначено як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів міс-

цевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Відповідно, заходи державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [15].

Інший (ширший) підхід законодавець використав до визначення державного контролю щодо харчових продуктів та кормів. Ним визначена діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог [16].

Вважаємо, що у даному контексті вірною є наукова позиція, що контроль у своєму 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) [14, с. 198].

У протилежному випадку зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм та способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова, притягнення до відповідальності здійснюється у відповідності до відмінних принципів та правил, регулюється окремими нормами, які стосуються адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Тому розширення змісту контролю аж до засобу покарання не є виправданим ні з теоретичної, ні з практичної сторони.

У зв'язку із цим, можна підтримати наукову позицію, що контроль являє собою певну сукупність дій процедурного характеру, вчинення яких має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, що регулюють певну сферу суспільних відносин [17, с. 9].

Висновки. Таким чином, на наш погляд, при визначенні поняття «контроль» варто відмітити, що не дивлячись на те, що велика кількість повноважень владних суб'єктів де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції, у нормативних актах контроль не завжди прямо називається, а там, де і вживається, то не пояснюється. Тому його поняття існує переважно у сфері наукових абстракцій.

Зміст контрольної діяльності включає тільки фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи заохочення, що можуть застосовуватися або за наслідками проведення контрольної діяльності, або без такого. У протилежному випадку зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм та способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова, притягнення до відповідальності здійснюється у відповідності до відмінних принципів та правил, регулюється окремими нормами, які стосуються адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Тому розширення змісту контролю аж до засобу покарання не є виправданим ні з теоретичної, ні з практичної сторони.

Список використаних джерел:

1. Мельничук С.М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. № 7 (2016). С. 62-68.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.
3. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
4. Ліпкан В. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права. Підприємництво, господарство і право. 2010. №8. С.7-10.
5. Тароева В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» Одеса, 2010. 21 с.

6. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право: підруч. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Виданичий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
7. Кашульська К.О. Актуальні проблеми контрольного провадження у міграційній сфері. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Право. 2015. № 34. С. 91-97.
8. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. №1. С. 426-431 URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>
9. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568с.
10. Кайзер М. Правовая защита и контроль. *Дайджест публичного права*. 1 (2016) URL: https://www.hjpl.de/05_2016/vol5.cfm
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
12. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К-М. 2001. 792 с.
13. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2 : Д-Й. 1999. 744 с.
14. Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2 (14). С. 193-208
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: *Закон України* від 05.04.2007. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>
16. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: *Закон України* від 18.05.2017. № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>
17. Кашульська К.О. Актуальні проблеми контрольного провадження у міграційній сфері. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Право. 2015. № 34. С. 91-97.
18. Белов Д.М., Громовчук М.В. Категорія "національна безпека": конституційно-правовий зміст. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. # 6. S. 33-38.
19. Белов Д.М., "Правовий простір держави", "конституційно-правовий простір держави": термінологічні засади. *Порівняльно-аналітичне правознавство*. 2017. № 2.