

Сорока Л.В.

Науково-дослідний інститут публічного права

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ

У статті робиться ґрунтовний аналіз системи державних гарантій та його структурних елементів – нагляду і контролю. Гарантії – це підкріплені нормами права належні умови для забезпечення певних суспільних відносин. Ураховуючи особливості стандартних юридичних гарантій і норми чинного законодавства, під державними гарантіями слід розуміти правила, які сформовані нормативно-правовими актами в цілісну, взаємозалежну систему, що встановлює певний порядок визначення відповідності встановленим критеріям (сертифікація, реєстрація, стандартизація), особливості легалізації суб'єктів (реєстрація, ліцензування, дозвільна система), забезпечення безпекових заходів (охорони довкілля в процесі діяльності) та інші правила щодо забезпечення дієвої та прогресивної діяльності (нагляд, контроль, страхування та інші). Отже, контроль і нагляд є самостійними інститутами, що входять у систему забезпечення і реалізації державних гарантій. Робиться висновок, що нагляд і контроль як елементи системи державних гарантій являють собою комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища. Із проведеного аналізу нормативно-правової бази та думок різних науковців робиться висновок, що одностайного бачення щодо визначення контролю і нагляду немає. Вважаємо, що контроль і нагляд – це різні інститути, але яким притаманні спільні так ознаки. До спільних ознак відноситься те, що виключно законом регламентується не тільки повноваження органів державного нагляду і контролю, а й визначається предмет такого нагляду і контролю, спосіб і форми їх адміністративно-правового забезпечення і реалізації.

Ключові слова: державні гарантії, державний нагляд і контроль, адміністративно-правове забезпечення, реалізація, система.

Постановка проблеми. В юридичній літературі не існує єдиного підходу до розуміння терміна «гарантія». Звідси, через неоднозначність тлумачення терміна «гарантія», виникають розбіжності у його розумінні на науково-доктринальному рівні. Так, в юридичній літературі зустрічаються різні ознаки, які покладаються в основу поняття гарантій. Науковці визначають гарантію як «умови», «засоби», «фактори», «заходи», «обов'язки держави», «механізм» тощо. Гарантія – вельми об'ємне соціально-політичне та юридичне явище, яке використовується в багатьох галузях юридичної, соціологічної, філософської, політологічної, економічної та інших наук [1, с. 79–80]. Тлумачний словник української мови визначає поняття «гарантія» як поруку в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [2, с. 29]. В основі найбільш поширених визначень загального поняття гарантій

лежить методологічне розуміння, що гарантії – це певні засоби забезпечення фактичної можливості користуватися правами й свободами [3, с. 71]. Тобто за допомогою гарантій держава створює всі умови для того, щоб людина могла користуватися своїми правами та свободами [1, с. 79–80].

Отже, гарантії – це підкріплені нормами права належні умови для забезпечення певних суспільних відносин.

Аналізуючи закордонне законодавство, Є. Васильєва визначила, що гарантія (portefogi, Garantie, idemnity) – це договірне зобов'язання, що має самостійний характер, відповідно до якого зобов'язана особа гарантує кредиторів захист від збитків у випадку настання певних умов (наприклад, при неплатоспроможності боржника)» [4, с. 307]. О. Кулініч гарантію розглядає як певне явище, яке забезпечує досягнення конкретного позитивного результату, а саме реа-

лізацію права на освіту громадянами. Гарантія містить дві невід'ємні складові частини: вона реалізує та захищає. Тому сьогодні актуальним є вироблення таких теоретичних юридичних засобів й умов, які на практиці були б максимально реалізованими та захищеними [1, с. 79–80].

Власне юридичними гарантіями ті чи інші «засоби й способи» стають лише через юридичну форму, через їх закріплення в нормах права. Сам термін «юридичні гарантії» вказує на їхню нормативно-правову основу. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності. Під діяльністю необхідно розуміти здійснення суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [5, с. 144]. З огляду на це С. Шило вважає за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи: правові норми й діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність цього суб'єкта) забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону [6, с. 290].

Ураховуючи особливості стандартних юридичних гарантій і норми чинного законодавства, можна визначити, що під державними гарантіями слід розуміти правила, які сформовані нормативно-правовими актами в цілісну, взаємозалежну систему, що встановлює певний порядок визначення відповідності встановленим критеріям (сертифікація, реєстрація, стандартизація), особливості легалізації суб'єктів (реєстрація, ліцензування, дозвільна система), забезпечення безпекових заходів (охорони довкілля в процесі діяльності) та інші правила щодо забезпечення дієвої та прогресивної діяльності (контрольно-наглядова діяльність, страхування та інші).

Отже, перейдемо до аналізу основних елементів системи державних гарантій – нагляду і контролю.

Мета статті – дослідити особливості адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій через аналіз інститутів державного нагляду і контролю.

Виклад основного матеріалу. Контроль і нагляд є самостійними інститутами, тому, не вдаючись до дискусії із приводу їх розмежування,

проаналізуємо їх, використовуючи легальне словосполучення, що дається в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [7].

На конституційному рівні, а саме статтею 42 Основного Закону, закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [8]. Зазначена конституційна норма реалізується через систему державного нагляду й контролю. Державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенню вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [7].

На наш погляд, державний нагляд і контроль – це комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення й запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища.

Як нами вже зазначалось, легальне визначення державного нагляду і контролю дається в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, де державний нагляд і контроль здійснюється відповідно до законодавства, що визначає правові й організаційні засади, основні принципи та порядок їх здійснення у сфері господарської діяльності [9].

Оскільки у вказаному законі нагляд і контроль збігаються, то в науковій літературі та законодавстві також ці два інститути використовуються як рівнозначні. Наприклад, відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» державний нагляд – це діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади з контролю

за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил під час виробництва та випуску продукції (виконанні робіт, наданні послуг) з метою забезпечення інтересів суспільства і споживачів в її належній якості, безпечної для життя, здоров'я й майна людей і навколишнього середовища [10]. Тобто, як видно із зазначеної норми, нагляд – це діяльність із контролю, отже, законодавець поставив знак рівності між цими двома категоріями.

Однак існують й інші точки зору. Деякі науковці розглядають нагляд як різновид контролю, вказуючи, що державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Тому контроль вказаними науковцями розглядається як родове поняття, що охоплює нагляд, певний різновид контролю [11].

В. Гарашук також вказує, що нагляд є складовою частиною контролю із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінювання, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта [12].

Таким чином, як видно із проведеного аналізу нормативно-правової бази та думок різних науковців, одностайного бачення щодо визначення контролю і нагляду немає. Ми дотримуємося думки, що контроль і нагляд – це різні інститути, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки.

До спільних ознак відноситься те, що виключно законом регламентуються не тільки повноваження органів державного нагляду і контролю, а й визначається предмет такого нагляду і контролю, спосіб і форми їх адміністративно-правового забезпечення і реалізації.

Вказане можна проілюструвати на прикладі Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де зазначається, що виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) із зупинення виробництва

(виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб і форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства й перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа [7].

Крім того, орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю) [7]. Наприклад, про це йдеться Законі України «Про космічну діяльність», де вказується, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері космічної діяльності, в межах своєї компетенції здійснює, зокрема, державний нагляд (контроль) за дотриманням суб'єктами космічної діяльності України приватної форми власності законодавства про космічну діяльність в Україні в порядку, передбаченому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; затверджує порядок діяльності представництв замовника – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері космічної діяльності, з контролю якості та прийняття космічної техніки й іншої продукції; здійснює контроль за дотриманням державними підприємствами, установами й організаціями законодавства та міжнародних договорів України в космічній сфері, зокрема й під час здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності [13].

Отже, здійснювати державний контроль і нагляд може лише уповноважений законодавством, у межах своєї компетенції, орган державної влади, повноваження якого деталізується у спеціалізованих законах, де вказується центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію зазначених інститутів, тобто виконує контрольні функції держави.

До ознак, що відрізняють нагляд і контроль, відносяться перш за все межі їх втручання. Наприклад, Н. Горбова, вказуючи на специфіку нагляду, наголошує, він визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду, а нагля-

дові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів із приводу доцільності та втручатися в господарську діяльність. У свою чергу, в разі виявлення відхилень під час внутрішньоорганізаційної контрольної діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу [14]. Відрізняє контроль від нагляду те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [15, с. 58; 16, с. 111; 17].

Висновки. Таким чином, нагляд і контроль як елементи системи державних гарантій являють собою комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища. Зазначене здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тобто на загальних засадах й умовах здійснення державного нагляду та контролю у сфері господарської діяльності в Україні.

Список літератури:

1. Кулініч О.О. Гарантії конституційного права на освіту: поняття та ознаки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 78–84.
2. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 2. *Наукова думка*, 1970–1980.
3. Волкова В.В. К вопросу о понятии гарантий в праве. *Вестник Московского ун-та МВД России*. 2008. № 6. С. 71–73.
4. Васильева Е.А. Гражданское и торговое право капиталистических государств : учебник. Москва : Международные отношения, 1993. 560 с.
5. Гіда Є.О., Білозьоров Є.В., Завальний А.М. та ін. Теорія держави та права : підручник. Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАБС; Київ : Видавець О.С. Ліпкан, 2011. 575 с.
6. Шило С.М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. Вип. 4. С. 283–292.
7. 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.
8. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання космічної діяльності : Закон України від 02.10.2019 № 143-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст. 300.
10. Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення : Декрет Кабінету Міністрів України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 23. С. 247.
11. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 19. С. 145–151. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2008_19_17.
12. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
13. Про космічну діяльність : Закон України від 15.11.1996 р. №502/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/502/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019 р. № 1 (34) том 1. С. 37–42. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_1/8.pdf.
15. Адміністративне право України / За заг. ред. Т.О. Коломoeць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
16. Лютиков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання. *Митна справа*. 2008. № 2. С. 110–114.
17. Якимець Ю.В. Контроль і нагляд як засоби публічного адміністрування сфери культури. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 2(2). С. 61–68. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2011_2%282%29_8.

Soroka L.V. STATE SUPERVISION AND CONTROL AS A BASIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT AND REALIZATION OF STATE GUARANTEES

The article provides a thorough analysis of the system of state guarantees and its structural elements – supervision and control. Guarantees are appropriate conditions supported by the rule of law to ensure certain social relations. Taking into account the peculiarities of standard legal guarantees and norms of current legislation, state guarantees should be understood as rules formed by normative legal acts into a holistic, interdependent system that establishes a certain procedure for determining compliance with established criteria (certification, registration, standardization), features of legalization (registration, licensing, permitting system), security measures (environmental protection in the process of activity) and other rules to ensure effective and progressive activities (supervision, control, insurance and others). Thus, control and supervision are independent institutions that are part of the system of ensuring and implementing state guarantees. It is concluded that supervision and control as elements of the system of state guarantees are a set of legal, organizational, informational and inspection measures carried out by authorized authorities to detect, stop and prevent violations of the rules of economic entities to ensure quality and safety, protection of the interests of individuals, society and the state, environmental safety. From the analysis of the regulatory framework and the opinions of various scholars, it is concluded that there is no unanimous vision for the definition of control and supervision. We believe that control and supervision are different institutions, but which have common features. Common features include the fact that only the law regulates not only the powers of state supervision and control, but also determines the subject of such supervision and control, the method and forms of their administrative and legal support and implementation.

Key words: *state guarantees, state supervision and control, administrative and legal support, implementation, system.*