

УДК 346.9:664.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.4.9>**Ю. Ю. Пустовіт**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) У СФЕРІ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

На рівні Конституції України закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Зазначена конституційна норма реалізується через систему державного нагляду й контролю. Також на конституційному рівні в Україні здоров'я і життя людини визнано найвищою соціальною цінністю.

Безпечність та якість харчових продуктів є одним із найважливіших чинників добробуту населення. Конкурентні відносини серед виробників спонукають розвивати системи контролю виготовлення продукції з метою максимального задоволення запитів споживачів. Тому перед органами виконавчої влади України постає завдання ефективного та результативного державного управління у сфері харчової промисловості.

У сучасній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, уживається в обговоренні економічних проблем, здійсненні політичної пропаганди, обґрунтуванні й узаконенні державної політики. На жаль, натепер ще немає єдиного погляду на те, що собою являє державне управління, у чому проявляється його сутність.

У статті проаналізовано правове визначення ролі, місця, сутності і функцій нагляду та державного контролю в системі державного управління.

Проаналізовано норми Конституції України щодо державного захисту прав споживачів, контролю за якістю та безпечністю продукції й усіх видів і робіт, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

У статті приділено особливу увагу класифікації контролю.

Зроблено висновок, що науковці єдині в тому, що контроль і нагляд мають на меті стримування об'єкта діяльності від здійснення протиправних діянь, спрямовані на регулювання його діяльності. Відмінності у змісті незначні, оскільки зводяться до перевірки та спостереження діяльності об'єкта, відрізняються лише в деяких методах його здійснення.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, державне управління, контроль (нагляд), державний контроль, контролюючі служби, класифікація контролю, харчова промисловість, безпечність та якість харчових продуктів.*

Постановка проблеми. Актуальною проблемою сьогодення, на наш погляд, є дуже повільний розвиток контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості. Уведення в дію нових та відмова від старих нормативно-правових актів у зазначеній сфері не завжди є ефективними, а орієнтація України на більш розвинуті країни полягає в копіюванні нормативно-правових актів без інтеграції в український простір.

Правове регулювання у сфері харчової промисловості є важливим інструментом гарантування безпечності харчової продукції та правильної організації контролю за якістю продукції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості в Україні з усіма її проблемами та недоліками було приділено увагу багатьма провідними науковцями. Серед наукових досліджень вітчизняних учених, у яких висвітлено проблеми організації та функціонування системи контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості, заслуговують на увагу праці таких фахівців, як: І.В. Басанцов, Т.М. Боголіб, О.Д. Василик, Н.В. Вітрук, Ю.А. Данилевський, М.Я. Дем'яненко, Н.І. Дорощ, І.К. Дрозд, М.М. Каленський, Є.В. Калюга, Г.Г. Кірейцев, О.А. Кириченко, В.І. Кравченко, Л.А. Костирко,

В.Ф. Максимова, В.М. Мельник, П.Т. Саблук, І.Б. Стефанюк, М.В. Руденко, І.Я. Чугунов, А.В. Чупіс, В.О. Шевчук та інші.

Мета статті – дослідити ключові поняття у сфері контролю (нагляду) харчової промисловості, а також здійснити аналіз нормативно-правових актів України, у яких має місце закріплення понять «контроль» (нагляд)» у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Складний історичний період, у якому перебуває Україна, зумовлює пошук нових шляхів формування держави європейського рівня. Етап становлення демократичних засад в українському суспільстві полягає в реформуванні влади та державного управління. Формування нових державних інституцій є визначальним елементом такого реформування. Нові інституції покликані радикально змінити систему державного управління.

Постійна гармонізація принципів, інструментів, форм та методів локального, територіального та центрального управління є сучасним процесом реформування державного управління, яке зумовлене становленням відкритої адміністративної системи. Також інститут делегування повноважень здобув власного розвитку, відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках Європейського Союзу.

Процес євроінтеграції України як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави до спільноти європейських держав вимагає правового визначення ролі, місця, сутності та функцій нагляду та державного контролю в системі державного управління.

На рівні Конституції України, а саме у ст. 42, закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1]. Вищезгадана конституційна норма реалізується через систему державного нагляду й контролю.

У ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» словосполучення «державний нагляд (контроль)» об'єднано в один термін такого змісту: діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самовря-

дування 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 [2].

З указаного вище визначення державного контролю (нагляду) зрозуміло, що контроль-но-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері послідовно включає стадії контроль-но-наглядової діяльності:

- прогнозування стану виконання обов'язкових вимог суб'єктами господарювання;
- аналіз (обробка зібраної інформації) з метою виявлення можливих тенденцій відхилень та порушень законодавчих вимог;
- моніторинг, тобто систематичне спостереження за дотриманням обов'язкових вимог суб'єктами господарювання, метою якого є безперервний збір інформації про дотримання ними законності;

- організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання в разі виявлення відхилень від установлених правил поведінки, що дозволяють зафіксувати юридично значущі факти порушень вимог законодавства;

- активне застосування заходів державного примусу щодо припинення й усунення наслідків виявлених порушень (адміністративні заходи запобігання, припинення та відновлення). Як видається, заходи адміністративного покарання, що застосовуються в результаті залучення винних осіб до адміністративної відповідальності, законодавцем не включені в поняття «державний контроль (нагляд)» [3].

Також поняття «державний контроль» закріплене в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» – діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора й 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. Державний кон-

троль включає також діяльність із перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України [4].

Щодо зазначеного нормативно-правового акта, то в ньому містяться також визначення понять: «держаний моніторинг» – здійснення в межах заходів державного контролю послідовних спостережень та/або вимірювань відповідно до плану державного моніторингу з наступним їх аналізом та узагальненням з метою отримання загального уявлення про стан справ щодо дотримання законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин; «інспектування» – форма державного контролю, яка полягає у здійсненні перевірки стану здоров'я та благополуччя тварин, виробництва й обігу харчових продуктів та кормів із метою встановлення відповідності законодавству про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин; «аудит» – систематичне та незалежне вивчення певної дії з метою визначення того, чи відповідає така діяльність та пов'язані з нею результати запланованим заходам, чи такі заходи впроваджені результативно та у спосіб, який дозволяє досягти поставленої мети; «валідація» – перевірка і забезпечення об'єктивних доказів того, що план виконання дій будь-якого виду, зокрема й визначений нормативно-правовим актом, нормативним актом, стандартом, методом (методикою) проведення досліджень (випробувань), дає змогу з високою вірогідністю досягти поставленої мети; «відбір зразків» – форма державного контролю, що полягає у здійсненні відбору зразків харчових продуктів, кормів, сіна, соломи, побічних продуктів тваринного походження або будь-яких речовин (зокрема, з довкілля), які пов'язані з виробництвом та/або обігом харчових продуктів або кормів, здоров'ям та благополуччям тварин, з метою перевірки шляхом проведення простих або лабораторних досліджень (випробувань) відповідності законодавству про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин [4].

Отже, з огляду на вищевикладене, ми бачимо, що у ключових документах, які визначають поняття державного контролю і нагляду у сфері харчової промисловості є деякі розбіжності. Для з'ясування цих розбіжностей перейдемо в нашому дослідженні до витоків зазначених понять.

Ретельний аналіз юридичної літератури дає нам змогу дійти висновку, що принципового розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи не здійснюють або, можна сказати, не акцентують на цьому уваги, не вважають принциповим. Так, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності, як «забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб, доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги, говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд та контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, та суб'єкт-піднаглядний». У «Великому юридичному словнику» «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [5, с. 6].

Н.В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення понять «нагляд» та «контроль» висловлюється М.В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [6, с. 29]. В.Є. Чіркін говорить, що «нагляд» – це також «контроль» [7]. І.П. Ільїнський та Б.В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [8, с. 42].

А. Міцкевич об'єднує поняття контролю і нагляду за дотриманням законів єдиним терміном «нагляд», акцентує на тому, що він здійснюється правоохоронними органами, судом, органами владних повноважень тощо [9, с. 65].

У роботах інших учених контроль вважається ширшим за нагляд, тобто нагляд розглядається цими вченими як окремий елемент контролю, як звужений контроль, але звужений лише в одному аспекті – щодо меж його застосування [10]. Нагляд має більш вузьку сферу застосування.

У словнику С.І. Ожегова контроль – це перевірка, а також спостереження з метою перевірки, контроль над звітністю тощо. У «Словнику-довіднику із соціального управління» контроль визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки дотримання законів, постанов, управлінських рішень тощо.

Ретельний аналіз визначення поняття «контроль» дає можливість у нашому дослідженні зрозуміти, що цей термін є вивченим на досить високому рівні. Проте деякі положення, на наш погляд, залишаються дискусійними.

Щодо класифікацій контролю, то в юридичній літературі пропонують різні класифікації зазначеного поняття. Аналіз і узагальнення наукових праць дозволяє нам визнати класифікацію С.Г. Брателя: *за призначенням контролю* виділяється загальний (усебічно охоплює діяльність суб'єкта, що контролюється) і спеціалізований (контроль окремого напрямку роботи); *за суб'єктом* виокремлюється державний (здійснюється органами державного управління) та недержавний контроль (здійснюється недержавними структурами); *за сферою діяльності*, що контролюється, поділяється на внутрішньовідомчий (контроль у межах одного відомства), міжвідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно підпорядковані органам виконавчої влади) і позавідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади); *за метою та часом*, у який здійснюється контроль, розрізняються попередній (спрямований на прогнозування проблем і запобігання їм у майбутньому), поточний (призначений для підтримки установленної схеми взаємодії суб'єктів) та підсумковий контроль (який застосовується для покращення роботи всієї системи); *за частотою проведення та передбачуваністю* контроль може бути систематичним, тобто таким, що здійснюється періодично, і одиничним (позаплановим), який здійснюється в разі необхідності; *за предметною ознакою* виділяються такі види контролю: фінансовий, експортний, антидемпінговий тощо; *за формами здійснення* розрізняють такі види контролю, як: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія, спостереження [10].

Розглянемо синоніми, через які часто розкривається поняття «контроль»: «перевірка, ревізія вчинків, рахунків, того, як провадиться будь-яка справа», «перевірка, нагляд, ревізія вчинків, справ» або просто «перевірка». Окрему увагу хочемо звернути на той факт, що у визначенні контролю на перше місце ставлять термін «перевірка», порівнюють терміни «перевірка» та «спостереження» («контроль – перевірка, а також спостереження з метою перевірки») або протиставляють їх («контроль – перевірка або спостереження з метою перевірки»).

У сфері соціального управління контроль визначається як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта ухваленим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання, причому потрібно забезпечити спрямованість контролю на своєчасне і повне виявлення відхилень від норми функціонування, встановлення місць їхнього виникнення, причин і винних виконавців, надання допомоги для подолання недоліків, своєчасне виявлення та розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення перодового досвіду [11].

Контроль як спостереження або як перевірка виконання чого-небудь, тобто йдеться не про абстрактний контроль, а про контроль певної дії. В. Суйця розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь. Узагальнюючи наведені тлумачення, можемо говорити, що контролювати – це «перевіряти, спостерігати за правильністю дій, за додержанням певних правил». Багато довідкових джерел визначають контроль як спостереження або нагляд із метою перевірки. Отже, поняття «контроль» можна розглядати як систему спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану певного об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності ухвалення управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання, інформування про них компетентні органи [12].

У деяких словниках контроль – це не просто спостереження, а нагляд над чимось із метою перевірки, пильний контроль є за змістом синонімічним терміну «нагляд», а в деяких словниках навіть уточнюється, про яке саме спостереження йдеться: систематичне організоване спостереження, нагляд із метою перевірки, перевірку, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам, спостереження з метою перевірки або нагляду, перевірку, а також постійне спостереження з метою перевірки або нагляду.

Велика кількість довідкових джерел спостереженням із метою перевірки називають нагляд, часто розглядають його як одну з форм діяльності державних органів із забезпечення законності, інколи додають, що нагляд є різновидом контролю. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь

із метою контролю або охорони, уточнюють, що це спостереження здійснюється також для догляду. Отже, наглядати – означає пильнувати, стежити за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку

Однак хочемо звернути увагу на той факт, що юридична література містить посилання і на відмінність термінів «нагляд» та «контроль», але простежується суперечність у коментарях тих науковців, які вказують на розбіжність зазначених термінів. Так, існує думка, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність та доцільність діяльності, та нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, водночас втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності.

Навчальний посібник з адміністративного права надає такі визначення мети державного контролю й адміністративного нагляду: «Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта» [13, с. 251]. Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи владних повноважень наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, також мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються. Не можемо не погодитись із загальною думкою науковців у цій сфері, що метою будь-якого виду контролю є не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але і їх усунення. Встановленням основною (ключовою) метою адміністративного нагляду «забезпечення правопорядку» здійснюється повне розширення тлумачення суті адміністративного нагляду.

Забезпечення правопорядку у сфері державного управління харчовою промисловістю вимагає комплексу політичних, правових, соціальних, економічних, інформаційних, організаційних, культурно-виховних, екологічних та інших заходів щодо запобігання правопорушенням, виявлення, припинення та розкриття правопорушень у сфері харчової промисловості, а також щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, передбаченої на законодавчому рівні.

Під час здійснення адміністративного нагляду проводяться профілактика, виявлення

та припинення порушень обов'язкових вимог, а також у рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності наглядових органів – притягнення винних до адміністративної відповідальності. Розкриття злочинів, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності здійснюються в рамках правоохоронної функції держави іншими органами державної влади. Отже, вважаємо за необхідне виділити їх завершальний етап та кінцеву мету:

- у разі контролю – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень у діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності;

- у разі нагляду (адміністративний, а також банківський, технічний тощо) – виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, зазвичай адміністративно-правового характеру, у вигляді запобігання, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів. Результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають:

- усунення (коригування) виявлених недоліків;
- оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів;
- забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів;
- ужиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Отже, йдеться головним чином про позитивний складник державного контролю для підконтрольного об'єкта. Негативна складова частина проявляється лише в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, які підпадають під адміністративну або кримінальну відповідальність, та виражається в ужитті дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів. Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективності та результативності діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог, у цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних

актів та подальше застосування заходів державного примусу. Якщо порушення підпадає під адміністративну відповідальність, органи адміністративного нагляду повною мірою здійснюють адміністративно-наглядову діяльність. Тобто йдеться про юрисдикційну, правоохоронну складову частину з негативними наслідками для піднаглядного об'єкта, у цьому сенсі органам адміністративного нагляду, на відміну від органів контролю, притаманні владні юрисдикційні повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності. Отже, адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та повною мірою адміністративно-юрисдикційну діяльність. Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи й організації публічного управління, які наділені повноваженнями або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності. У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» і «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципи відмінності між ними нормативно не встановлені [14].

Державний контроль та нагляд є невід'ємною функцією державного управління та спрямовані на досягнення цілей управління, вирішення завдань, які виникають перед державою.

Поняття «контроль як облік» розширюється, якщо до нього додати термін «нагляд», тому контроль визначається як перевірка, систематичний облік і нагляд як фактичне управління, володіння. У зазначеному визначенні термін «нагляд» уточнює поняття «контроль».

Також, на наш погляд, цікавим є термін «соціальний контроль», на зазначеному словосполученні зосереджують увагу багато науковців. Загалом «соціальний контроль» можна розуміти як сукупність процесів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечуються визначені «зразки» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначиться на функціонуванні системи, отже, поняття «соціальний контроль» утілює собою процеси в соціальній системі, соціальній групі, суспільстві загалом, що забезпечують її сталість і управління людьми, які входять до неї, а також управління групами й інституціями. Як головний механізм соціального контролю можна виділити соціальні санкції – позитивні, що стимулюють схвалені групою відхилення від

норми, і негативні, що репресують небажані відхилення. Соціальний контроль забезпечує таку організацію громадського життя, у якій одностипне поведіння членів соціуму відповідає їхнім взаємним потребам.

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей або власною поведінкою, відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей у дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин установленим приписам, у межах яких вони мають діяти, є одним із найважливіших елементів державного управління й основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [15].

Окремо контроль визначається як загальна функція управління, що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта ухваленим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від нормативно-правових актів та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Контроль як одна з важливих функцій органів владних повноважень та управління дозволяє не лише виявляти, але й запобігати помилкам і недолікам у роботі учасників відносин управління, віднаходити нові резерви та можливості. Так, М.С. Студенікіна вважає, що контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб. Контролем також називають систематичну конструктивну діяльність керівників і органів управління, керівників підприємств, організацій та їхніх підрозділів щодо забезпечення єдності рішення і виконання, досягнення визначеної мети, відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним органами вищого рівня [16].

Отже, можемо в нашому дослідженні підсумувати, що вживання термінів «контроль» і «нагляд» як синонімів є дуже поширеним явищем. На наш погляд, поняття «контроль» є родовим щодо поняття «нагляд», охоплює нагляд як особливий вид контролю в деяких галузях права. Зазначена особливість пов'я-

зана не з терміном «нагляд», а з характером зазначеного поняття.

Існує також думка, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені. У юридичній літературі іноді звертається увага на відмінні риси термінів «контроль» і «нагляд», але в коментарях науковців, які вказують на відмінність зазначених термінів, часто спостерігаються внутрішні суперечності. Наприклад, уважається, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряються законність і доцільність діяльності, і нагляд, що обмежується тільки перевіркою законності, водночас втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд є лише діяльністю щодо забезпечення законності. Необхідно зазначити, що з позицій формальної логіки розрізнення «контролю» та «нагляду» за критерієм «обсяг контролю» не видається коректним.

Окрім того, існують контрольні органи, які також обмежуються перевіркою тільки законності. Так, Конституційний Суд України здійснює контроль за дотриманням конституційної законності. Водночас у ст. 120 Конституції України вживається термін «наглядова рада підприємства», яка перевіряє доцільність діяльності підприємства за умов його існування в конкурентному ринковому середовищі. Державний нагляд за торговельним мореплаванням «виходить за межі нагляду тільки за дотриманням законів». Характерно, що зазначене розрізнення «контролю» і «нагляду» пов'язується з такими поняттями, як судовий, прокурорський та адміністративний нагляд. Але в літературі, фактично в аналогічному за змістом контексті, уживаються терміни «судовий контроль» та «адміністративний контроль» [17].

Окрім того, п. 9 розд. XV Конституції України наголошує, що законність, тобто додержання законів, пов'язується суто з поняттям «контроль», з діяльністю державних органів щодо контролю за додержанням законів. У законодавстві України є положення, які спростовують тезу, що «контроль» і «нагляд» стосуються різних «речей».

Можна виділити ще одну думку, яка також вказує на розрізнення «контролю» і «нагляду». Контроль припускає, що орган, який контролює, може скасовувати акти підконтрольного органу, а нагляд пов'язується з можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, які він

виправляє сам чи їх виправляє орган вищого підпорядкування [18].

Як бачимо, загальногалузевий критерій розрізнення «контролю» і «нагляду» в законодавстві не спостерігається, проте водночас можна говорити про прокурорський нагляд чи судовий нагляд судів загальної юрисдикції як певної форми державного контролю.

Отже, як видно із проведеного аналізу нормативно-правової бази та думок різних науковців, однотайного бачення щодо визначення контролю і нагляду немає. Ми однотайні у своєму погляді, що контроль і нагляд – це різні інститути, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки.

До ознак, які є однаковими, належить те, що суто законом не тільки регламентуються повноваження органів державного нагляду і контролю, а й визначається предмет такого нагляду і контролю, спосіб і форми їх адміністративно-правового забезпечення і реалізації. Зазначене можна проілюструвати на прикладі Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де закріплено, що суто 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 [2]. Окрім 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) [2].

Отже, здійснювати державний контроль і нагляд може лише уповноважений законодавством, у межах своєї компетенції, орган державної влади, повноваження якого деталізуються у спеціалізованих законах, де вказується центральний орган виконавчої влади, що забез-

печує реалізацію зазначених інститутів, тобто виконує контрольні-наглядні функції держави. До ознак, що відрізняють нагляд і контроль, передусім належать межі їх втручання. Наприклад, Н.А. Горбова вказує на специфіку нагляду, наголошує, що він визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду, а наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів щодо доцільності та втручатися в господарську діяльність. У 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 [19]. Відрізняє контроль від нагляду те, що орган контролю має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що органи контролю мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [20, с. 58; 21, с. 111].

Також дуже поширена думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, – зазначає А.В. Калмиков, – є більш широким, аніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності ухвалених рішень. Навіть більше, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовувати заходи адміністративного впливу» [22, с. 26]. Контроль не обмежується спостереженням за правильною реалізацією обов'язкових нормативних настанов. Органи контролю отримують інформацію (спостерігають) не тільки щодо правомірності діяльності підконтрольного суб'єкта, але стосовно того, наскільки він правильно, ефективно та доцільно використав надані йому повноваження та ресурси. Існує також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних суб'єктів [23].

Як окрему форму нагляду, яку визначають як спостереження з метою запобігання, можна виділити моніторинг. Термін «моніторинг» запозичений з англійської мови, означає організацію процесу регулярного спостереження й отри-

мання даних для оцінки стану певного об'єкта, явища або процесу та виявлення відповідності бажаним результатам. Він є формою перевірки, що дозволяє зафіксувати тенденції розвитку явищ та включає в себе комплекс заходів, спрямованих не тільки на спостереження й оцінювання, але й на прогнозування. Отже, моніторинг, який здійснюється ЗМІ, може трактуватися як систематичний збір інформації з метою спостереження та прогнозування [24]. Суть проведення моніторингу полягає в обов'язковому виконанні двох взаємопов'язаних елементів: спостереження та запобігання. Результати моніторингу мають бути рекомендаційними, тобто знання, отримані в результаті його проведення, повинні бути використані для ухвалення рішень, спрямованих на потрібні зміни.

Моніторинг може спрямовуватися на суспільство загалом, коли його метою є формування громадської думки. Моніторинг також може бути спрямований на окремі верстви населення або невеликі групи спеціалістів окремої галузі. Від цього залежить інформаційна відкритість проведення самого моніторингу й оприлюднення його результатів, оскільки часто відкритість є бажаною, а іноді проведення моніторингу та його результати повинні бути конфіденційними. Під час проведення моніторингу переважно використовуються методи спостереження й аналізу.

Можна виділити декілька типів моніторингу. Так, завданням динамічного моніторингу є отримання інформації щодо динаміки розвитку об'єкта або явища, виявлення тенденцій із метою запобігання можливим небажаним результатам. Фоновий моніторинг спрямований на виявлення проблем до моменту їх виникнення, тоді як проблемний застосовується для вивчення закономірностей, процесів та проблем, які вже відомі, моніторинг такого типу найчастіше застосовується для дослідження ситуації стосовно однієї головної проблеми. Моніторинг може обмежуватись або не обмежуватись у часі. Наприклад, проведення проблемного моніторингу закінчується тоді, коли вирішено завдання щодо розв'язання проблеми. Отже, моніторинг можна визначити як систематичний нагляд, спрямований на проведення певної корекції в майбутньому [25].

Поняття контролю як обліку дещо розширюється, коли до визначення додається термін «нагляд», тому контроль визначається як перевірка, систематичний облік і нагляд або фактичне управління, володіння. Як бачимо, порівняно з попереднім визначенням, у цьому

визначенні з'являється ще й «нагляд» як термін, що уточнює тлумачення контролю.

Висновки і пропозиції. У підсумку можна сказати, що науковці єдині в тому, що контроль і нагляд мають на меті стримування об'єкта діяльності від здійснення протиправних діянь, спрямовані на регулювання його діяльності. Відмінності у змісті незначні, оскільки зводяться до перевірки та спостереження діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах його здійснення.

Отже, можна зробити висновок, що контроль і нагляд як окремі елементи єдиної системи контролю являють собою комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади (органами владних повноважень) для виявлення, припинення, запобігання порушенням правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища. Усе вищевикладене існує відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тобто на загальних засадах й умовах здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
3. Вороніна Ю.Є. Комунікативна політика в системі публічного управління. Збірник наукових праць. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Економіка». Дніпро, 2018. Вип. 3 (61). С. 29–34.
4. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>.
5. Большой юридический словарь. Москва : Инфра-М, 1998. 790 с.
6. Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.

7. Чиркин В.Е. Контрольная власть. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 10–18.
8. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. *Советское государство и право*. 1969. № 9. С. 40–44.
9. Основы теории держави і права: Радянське державне право. Москва, 1990. С. 65.
10. Радянське адміністративне право : підручник / за ред. П.Т. Василенкова. Москва : Юрид. літ, 1981. 464 с.
11. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е изд. Москва : Политиздат, 1973. 392 с.
12. Вітвіцький С.С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
13. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
14. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37–42.
15. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 35 с.
16. Советское административное право : учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. Москва : Юрид. лит., 1982. 286 с.
17. Підприємницьке право України : підручник / за ред. Р.Б. Шишки. Харків, 2000. 617 с.
18. Коннел Дональд М. Хартія з НАТО допоможе Україні знову посісти належне місце в Європі. 1997. Спецвипуск. С. 23–25.
19. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37–42. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_1/8.pdf.
20. Адміністративне право України / за заг. ред. Т.О. Коломoeць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
21. Лютіков 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.
22. Калмыков А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы. *Журнал российского права*. 2004. № 8.
23. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.

24. Етимологічний словник української мови / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Наукова думка, 1985. Т. 2. 570 с.

25. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. Пер. с нем. 4-е изд. Москва : Астрель, 2003. Т. 2. 671 с.

Pustovit Yu. Yu. Concepts and features of control (supervision) in the food industry

At the level of the Constitution of Ukraine it is enshrined that the state protects the rights of consumers, controls the quality and safety of products and all types of services and works, promotes the activities of public consumer organizations. This constitutional norm is implemented through a system of state supervision and control. Also, at the constitutional level, human health and life are recognized as the highest social value in Ukraine.

Food safety and quality is one of the most important factors in the well-being of the population. Competitive relations among manufacturers encourage the development of production control systems in order to best meet consumer demand. In view of this, the executive authorities of Ukraine face the task of effective and efficient public administration in the food industry.

In modern Ukraine, the concept of "public administration" is often compared with the civil service, used in the discussion of economic problems, the implementation of political propaganda, justification and legalization of public policy. Unfortunately, today there is no single view of what is public administration and what is its essence.

In view of the above, the article analyzes the legal definition of the role, place, essence and functions of supervision and state control in the system of public administration.

The norms of the Constitution of Ukraine on state protection of consumer rights, control over quality and safety of products and all types and works, the Law of Ukraine "On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity", the Law of Ukraine "On state control over observance of legislation on food, feed, animal by-products, animal health and welfare".

The article pays special attention to the classification of control.

It is concluded that scientists are united in the fact that control and supervision are aimed at deterring the object of activity from committing illegal acts aimed at regulating its activities. The differences in content are insignificant because they are reduced to the inspection and observation of the object, differing only in some methods of its implementation.

Key words: *Legal act, public administration, control (supervision), state control, controlling services, classification of control, food industry, safety and quality of food products.*