

9. Коляденко П. Співвідношення повноти фіксування судового засідання технічними засобами з іншими засадами здійснення судочинства / П. Коляденко // *Юридична Україна*. – 2015. – № 2. – С. 57–62.
10. Кушнір Н. М. Причини та умови виникнення судових помилок (на матеріалах справ судів першої інстанції) / Н. М. Кушнір // *Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наукових праць*. – Чернівці : ЧНУ, 2010. – Вип. 550 : Правознавство. – С. 74–79.
11. Лемешко О. Фіксація судового процесу у господарському судочинстві України / О. Лемешко // *Юридичний журнал*. – № 4. – 2002. – С. 36.
12. Пасенюк О. М. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
13. Петрухін І. Л. Гласність судочинства / І. Л. Петрухін. – М. : Наука, 1981. – 360 с.
14. Петрухін І. Л. Гласність судочинства / І. Л. Петрухін // *Конституційні основи правосуддя в СРСР*. – 1981. – № 2. – С. 170–185.
15. Самочорнова О. А. Інформаційна насиченість та інформативність тексту / О. А. Самочорнова // *Вісник Житомирського державного університету*. – 2010. – Вип. 52. – С. 225–228.
16. Степанова Т. В. Щодо прогалин законодавчого регулювання правового статусу секретаря судового засідання у господарському процесі / Т. В. Степанова // *Вісник Одеського національного університету*. Серія : Правознавство. – 2014. – Вип. 2. – Т. 19. – С. 63–69.
17. Чванкін С. А. Особливості фіксування цивільного процесу / С. А. Чванкін // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2008. – Вип. 38. – С. 312–316.

УДК 342.951

ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «КОНТРОЛЬ» І «НАГЛЯД» ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

QUESTION DISTINCTION BETWEEN «CONTROL» AND «SUPERVISION» OVER THE STATE PENAL SERVICE OF UKRAINE

Сикал М.М.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академія Державної пенітенціарної служби

Ткаченко О.Г.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академія Державної пенітенціарної служби

У статті досліджено поняття контролю та нагляду за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України. Було проаналізовано праці вчених, у яких висвітлювались розмежувальні ознаки контролю і нагляду. У статті зроблено особливий акцент на такій розмежувальній ознаці контролю і нагляду як можливість втручання суб'єкта контролю в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта.

Ключові слова: контроль, нагляд, розмежування контролю і нагляду, втручання в оперативну діяльність, особливості контролю і нагляду за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України.

В статье исследовано понятие контроля и надзора за деятельностью Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Были проанализированы труды ученых, в которых освещались разграничительные признаки контроля и надзора. В статье сделан особый акцент на таком разграничительном признаке контроля и надзора как возможность вмешательства субъекта контроля в оперативную деятельность подконтрольного субъекта.

Ключевые слова: контроль, надзор, разграничение контроля и надзора, вмешательство в оперативную деятельность, особенности контроля и надзора за деятельностью Государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Administrative reform in Ukraine, the construction in accordance with the Constitution of Ukraine democratic, social, rule of law, the establishment and provision of human and civil rights cause is a prerequisite for the implementation of state and non-state institutions monitor the activities of public authorities, in particular, the activities of the State Penitentiary Service Ukraine.

Scientists have been made many attempts to find common and different for control and supervision, to determine their value. In the article the concept of control and supervision of the State Penitentiary Service of Ukraine. It analyzes the work of scientists who have highlighted signs dividing control of supervision.

This article was made special emphasis on this sign dividing control of a supervisory intervention subject to control operations of the controlled entity.

The article concluded that the interference in operational activities can not be considered a sign of dividing control of supervision, as prosecutors have the right to issue mandatory guidelines that set appropriate requirements, proof of this is Article 8 of the Law of Ukraine «On Prosecution» in which states that the written instructions of the prosecutor concerning observance of established legal procedure and conditions of detention of persons in places of detention, pretrial detention facilities where prisoners serving sentences, as well as written instructions of the prosecutor, given to other bodies carrying out judicial decisions in criminal cases and cases of administrative offenses are mandatory and immediate execution.

Key words: control, supervision, separation of control and supervision, interference in operational activities, features control and supervision of the State Penitentiary Service of Ukraine.

Проведення адміністративної реформи в Україні, побудова відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина є передумовою

здійснення державними і недержавними інституціями контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема, і за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України.

На сучасному етапі розвитку адміністративної науки проблеми контролю знайшли своє відображення у дисертаційних роботах великого кола відомих адміністративістів, зокрема, у працях В. М. Гарашука, І. М. Коросташової, Ю. В. Кочеткова, Л. М. Кравченко, О. А. Кузьменко, Л. А. Савченко, О. М. Тропіної, О. М. Хольченкова, П. М. Чистякова, О. О. Яковенка, Л. П. Сушко, В. Ю. Кобринського, Д. П. Цвігуна, Х. П. Ярмакі, а також у працях багатьох інших вчених.

Вченими було здійснено чимало спроб знайти спільне та відмінне для контролю та нагляду, визначити їх співвідношення. Так, О. Ф. Андрійко зазначає, що родовим поняттям є контроль. Нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, серед яких слід виділити передусім: перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну невідповідність даних об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення. У ході здійснення контролю перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Контроль може здійснюватися органами загальної компетенції, їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами, як підпорядкованими, так і не підпорядкованими цим органам. Тому нагляд, на думку О. Ф. Андрійко, слід розглядати як окремий вид контролю певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру [1, с. 91-92].

В. В. Новіков стверджує, що наглядові органи оцінюють рішення та дії піднаглядних об'єктів виключно з точки зору відповідності їх вимогам закону, не мають права їх скасовувати або змінювати, втручатися в оперативно-господарську діяльність об'єктів, застосовувати до них якісь санкції. Поряд з цими повноваженнями органи контролю можуть також ставити питання про доцільність та ефективність рішень і дій підконтрольних об'єктів [2, с. 41].

І. В. Панова акцентує увагу на тому, що при здійсненні контролю спостерігається, відстежується, аналізується і перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Цей контроль може здійснюватися органами загальної компетенції (обласними державними адміністраціями), їх посадовими особами у межах визначених повноважень, а також спеціальними органами за об'єктами як підпорядкованими, так і не підпорядкованими цим органам. Тому нагляд, на її думку, потрібно розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру [3, с. 66-67].

В. К. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» визначає контроль як один з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [4, с. 662].

Розглядаючи розмежувальні ознаки контролю і нагляду, слід зауважити, що поряд із В. М. Гарашуком висловлюють власну думку про право втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта як відмінну ознаку такі вчені: В. Ю. Кобринський, Т. О. Коломоєць, В. В. Новіков, О. І. Остапенко, але об'єктом втручання визначають не оперативну, а оперативно-господарську діяльність [5, с. 471]. Ю. П. Битяк, у свою чергу, об'єктом втручання визначив і оперативну, і господарську діяльність [6, с. 246].

Вивчення праць вказаних вчених надало можливість стверджувати про факт констатації даної ознаки без на-

лежного її аналізу та визначення, і, як наслідок, нерозкритим залишилось поняття самого втручання, тобто не висвітлено, яким чином здійснюється втручання та що взагалі розуміється під цим терміном, а також вченими не конкретизується поняття оперативної діяльності та не висвітлюється, що саме вони розуміють під оперативно-господарською діяльністю. Натомість В. М. Гарашук, визначаючи критерії для класифікації контролю, згадує про такі напрямки втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури, як втручання в господарську діяльність, кадрову політику та сферу управління, а також розподіляє втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу на ступенем (глибиною) на пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане) [7, с. 135-136]. Тобто, можна зробити висновок, що хоча В. М. Гарашук і не надає поняття оперативної діяльності, натомість до неї відносить господарську діяльність, кадрову політику та сферу управління, а це є оперативно-службовою діяльністю установ виконання покарань за винятком господарської діяльності.

На нашу ж думку, вживання такого поняття як «оперативна діяльність» буде недоречним та некоректним, оскільки це поняття не використовується на нормативно-правовому рівні, а також не має належного дослідження у науці адміністративного права, оскільки не вбачається у цьому нагальної потреби, поряд із цим застосовується таке поняття як «оперативно-службова діяльність».

Слід відмітити, що поняття втручання контролюючого органу в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів визначив О. М. Ключев, який розуміє втручання як видання обов'язкових для виконання вказівок [8, с. 53]. Виходячи із даного визначення О. М. Ключова, варто зазначити, що поняття оперативної діяльності у даному визначенні також не розкривається, але зроблено спробу охарактеризувати саме втручання, тобто у чому воно виражається, і під цим О. М. Ключев пропонує розуміти видання обов'язкових для виконання вказівок. Якщо ж взяти за основу дане твердження, то можна зробити висновок, що втручання в оперативну діяльність не можна назвати відмежувальною ознакою контролю від нагляду, оскільки органи прокуратури мають право видавати обов'язкові для виконання вказівки, тобто ставити відповідні вимоги, підтвердженням цьому є ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», у якій йдеться про те, що письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах, в яких засуджені відбувають покарання, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню [9].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови надається визначення поняттю «втручатись»: 1) входити, проникати куди-небудь, у що-небудь; 2) самостійно займатися чиймись справами, втручатися в чий-небудь стосунки тощо; 3) брати активну участь у чомусь для припинення чого-небудь, протидіяння чому-небудь і т. ін. [10, с. 210].

Отже, можна зробити висновок, що норми вищезгаданого Закону передбачають саме у такий спосіб втручання органів прокуратури України у діяльність пенітенціарних закладів. Прикладом такого втручання в оперативно-службову діяльність є те, що впродовж 3 місяців 2016 року органи прокуратури, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян розглянули документи прокурорського реагування з вжиттям заходів щодо усунення порушень закону слідчими ізоляторами – 103 справи, арештними домами – 5 справ, виправними центрами – 48 справ, виправними

колоніями – 379 справ, виховними колоніями – 8 справ, кримінально-виконавчими інспекціями – 262 справи.

Варто зауважити, що при контролі на нормативно-правовому рівні може бути закріплена заборона втручання в оперативно-службову діяльність органів і установ виконання покарань. Наприклад, у п. 7 Положення про спостережні комісії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 року № 429 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 року № 1042) зазначено, що спостережні комісії, основним завданням яких є організація та здійснення громадського контролю за дотриманням прав, основних свобод і законних інтересів засуджених осіб та осіб, звільнених від відбу-

вання покарання, під час здійснення своїх повноважень не вправі втручатися в оперативно-службову діяльність органів і установ виконання покарань [11]. Крім цього, для підтвердження нашої позиції, слід згадати погляди Ю. П. Битяка, який вказує на відсутність права втручання суб'єктів громадського контролю в оперативну діяльність [6, с. 246].

Отже, можна зробити висновок, що при нагляді за діяльністю пенітенціарних закладів можливе втручання в оперативно-службову діяльність, а при контролі, зокрема громадському, таке втручання може бути відсутнє. Означене вище надає нам можливість дійти висновку, що право втручання в оперативну діяльність не є відмінною ознакою контролю від нагляду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Новіков В. В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / В. В. Новіков. – Х., 2006. – 201 с.
3. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / І. В. Панова. – Х., 2004. – 190 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Адміністративне право : навчальний посібник / О. І. Остапенко [та ін.] ; Міністерство освіти і науки України, Львівський державний університет внутрішніх справ. – К. : Правова єдність, 2008. – 536 с.
6. Адміністративне право України : підручник для студентів юридичних спеціальних вищих навчальних закладів / Ю. П. Битяк [та ін.] ; ред. Ю. П. Битяка ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
7. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : Дис. ... д-ра юрид. наук за спец. : 12.00.07 / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.
8. Ключев О. М. Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами / О. М. Ключев // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 52–56.
9. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
11. Про затвердження Положення про спостережні комісії : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 року № 429 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1042-2010-%EF>.