

### Література

1. Кристер А. Е. Три ступені правоутворення // Праці Комісії для вивчення звичаєвого права України: Зб. соц.-екон. від. № 4 / Укр. акад. наук; За ред. А. Е. Кристера. — 1925. — С. 54.
2. Ерліх С. Соціологія права // Проблеми філософії права. — 2005. — Т. 3, № 1-2. — С. 161.
3. Ерліх С. Про живе право // Проблеми філософії права. — 2005. — Т. 3, № 1-2. — С. 196.

### Анотація

**Лобода Ю. П. Погляди С. Ерліха та А. Кристера на звичаєве право як правову реальність: порівняльний аналіз.** — Стаття.

У статті автор зосередив свою увагу на поглядах С. Ерліха та А. Кристера на звичаєве право. Проаналізовано підходи зазначених вчених до правоутворення.

*Ключові слова:* звичаєве право, онтологія права, правоутворення, правова традиція, правогенез.

### Summary

**Loboda J. P. Looks of E. Erlih and A. Krister are to the common law as legal reality: comparative analysis.** — Article.

In the article the author concentrated his attention on the E. Erlih's and A. Kryster's views to the customary law. Also approaches of these scientists to the lawforming are analysed.

*Keywords:* customary law, ontology of law, lawforming, legal tradition.

УДК 351.811

*Я. І. Маслоva*

## КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ АВТОМОБІЛЬНИМИ ДОРОГАМИ

Контроль та нагляд — основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні автомобільними дорогами. У той же час це — подібні види державної діяльності у сфері управління автомобільними дорогами, за допомогою яких органи виконавчої влади перевіряють правомірність діяльності об'єктів контролю та відповідність тих чи інших дій вимогам чинного законодавства. Широкий спектр нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері управління автомобільними дорогами, починаючи з інженерного облаштування, забезпечення технічних умов та стандартів автомобільних доріг, закінчуючи розвитком національної транспортної мережі та її інтеграції в європейську та світову транспортну систему, обумовлюють багатогранність та різноманітність функцій державного управління автомобільними дорогами. Тому визначення сутності контролю та нагляду у сфері державного управління автомобільними дорогами уявляється актуальним і важливим питанням у сфері державного управління в цілому.

В юридичній літературі визначаються зміст і значення контрольно-наглядової діяльності у різноманітних аспектах. У працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Плішкіна, О. В. Марцеляка, В. М. Гарашука вона називається однією із загальних функцій управління, розглядається як важлива умова ефективної організації управління та один із засобів забез-

печення законності у сфері реалізації виконавчої влади, як перевірка правильності тих або інших дій, як один із найважливіших каналів одержання об'єктивної інформації про життя суспільства, як стадія управлінського циклу тощо.

Метою статті є дослідження теоретико-правових засад контролю та нагляду у сфері державного управління автомобільними дорогами. Визначення особливостей, характерних рис та ознак контролю та нагляду як засобів забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні в цілому надало можливість всебічно та повно розкрити організаційно-правові основи контролю та нагляду у сфері управління автомобільними дорогами з метою забезпечення безпеки дорожнього руху.

Державне регулювання і контроль у сфері дорожнього господарства та державне управління автомобільними дорогами здійснюються Державною службою автомобільних доріг України, адміністративно-правовий статус якої затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2007 року № 628. Процес утвердження і забезпечення прав та свобод людини безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, що потребує від держави застосування спеціальних заходів для підтримання нормального життя людей та функціонування державних інститутів [1]. За таких умов важлива роль відводиться контрольно-наглядовій діяльності державних, а в деяких випадках і громадських органів. Функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольно-наглядові.

Загальний характер *контрольно-наглядової діяльності* зумовлений насамперед наявністю для будь-якого виду державної діяльності управлінських аспектів і якщо для реалізації виконавчої влади управлінський аспект є переважачим, тобто є метою цієї реалізації, то досягнення реалізації законодавчої і судової влади, законотворчість і здійснення правосуддя — також неможливе без управління. Іншими словами, управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною.

Як уявляється, контрольно-наглядову діяльність Державної служби автомобільних доріг можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу «зворотного зв'язку» в управлінні. У другому — про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади.

Відомо, що контроль є однією із найважливіших функцій держави. Його зміст полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які надають їм можливість здійснювати тільки нагляд. А коли між перевіряючими і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, зведення

контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручанню в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальності за її наслідки [2, 148].

Так, в етимологічному словнику української мови «контроль, контролер, контролювати» — це «запозичення з французької мови; франц. *controle* є результатом спрощення давнішого *contregole*, букв. «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утвореного з префікса *contre* — «проти» та іменника *role* «список, перелік, реєстр» [3, 558]. На відміну від терміна «нагляд», значення якого найчастіше у словниках не розкривається [4; 14], термін «контроль», як у словниках російської, так і української мови, завжди фігурує і має однакову інтерпретацію [4, 126; 5, 318; 6, 271; 7, 259].

Порівняльно-узагальнюючий підхід до зазначених тлумачень свідчить, що «контроль» — це: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери. «Наглядом» є «дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» [8, 49]. Отже, зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і, в свою чергу, при розкритті змісту терміна «нагляд» найчастіше вживається термін «контроль». Те, що терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням, підтверджує і С. І. Ожегов [7, 331]. У звичайному розумінні значення слів «нагляд» і «контроль» однакове: це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил [7, 286, 371]. У них єдина мета — забезпечення законності та дисципліни. Більше того, як контроль, так і нагляд здійснюються переважно у формі перевірки. Контролюючі і наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні їм об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки.

Аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливої уваги. Приміром, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності як «забезпечення систематичного і постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги і говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд і контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, і суб'єкт піднаглядний» [9, 48–49]. У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [10, 6, 385, 666]. Н. В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, «спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду» [11, 25]. Про співвідношення термінів «нагляд» та «контроль» говорить і М. В. Руденко, який зазначає, що «через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії,

управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів» [12, 29]. Автори коментаря до Закону України «Про боротьбу з корупцією» серед органів держави як окрему групу таких органів розрізняють і називають «контрольні (наглядові) органи» [13, 193]. Граматичне тлумачення даного формулювання свідчить, що в ньому терміни «контрольні» і «наглядові» розуміються як тотожні. В. Є. Чіркін зазначає, що «нагляд» — це також «контроль» [14]. І. П. Ільїнський та Б. В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [15, 42]. Існує точка зору, що «поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені» [16, 22].

Проте варто зазначити, що в юридичній літературі наголошується також і на відмінності термінів «контроль» та «нагляд», хоча спостерігається наявність внутрішньої суперечності у коментарях тих науковців, які вказують на відмінність зазначених термінів. Так, існує точка зору, що «залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, при цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим» [17, 482], тобто нагляд — діяльність лише щодо «забезпечення законності» [10, 385].

О. Ф. Андрійко, назвавши спочатку нагляд видом діяльності, близьким до контролю, тут же зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [18, 349–350].

В. М. Гаращук визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом, хоча одночасно і зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за «зрізаний», або «неповний» контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один з елементів контролю [19, 82]. Так, на його думку, «контроль як форма державної діяльності, відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно», а нагляд — періодично [20, 454]. Слід відзначити і те, що до наглядових органів вчений відносить лише прокуратуру, з чим важко погодитись.

По-перше, нагляд, так само, як і контроль, здійснюється безперервно, прикладом чого є перелік наглядових повноважень працівників міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, які містяться у ст. 11 Закону України «Про міліцію» [21]. Безперервність наглядових повноважень працівників міліції підтверджується і тим, що вони, відповідно до п. 28 ст. 10 Закону України «Про міліцію», «на території України незалежно від посади, яку займають, місцезнаходження і часу в разі звернення до них громадян або службових осіб з заявою

чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язані вжити заходів щодо попередження і припинення правопорушень, рятування людей, подання допомоги особам, які їй потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ міліції» [21]. По-друге, крім прокуратури і органів внутрішніх справ нагляд здійснюють і різноманітні інспекції, служби, в назві яких термін «нагляд» є домінуючим (органи санітарно-епідеміологічного нагляду, пожежного нагляду, держнаглядохоронпраці тощо).

Головне, на думку В. М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду, — це «те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності» [18, 455]. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять, на думку В. М. Гаращука, основні відмінності контролю від нагляду.

Про зазначену відмінність контролю від нагляду можна говорити лише за умови, якщо під наглядовим органом розуміти тільки прокуратуру.

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, — загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб — адміністративний нагляд [22, 201].

С. В. Ківалов висловлюється за те, що «нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний» [23, 310].

Слід відзначити і те, що на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду найчастіше не розмежовуються.

Отже, законодавець ці терміни принципово не розрізняє, що можна оцінювати як певну тенденцію у сучасній нормотворчості Української держави. Аналогічне поєднання понять «нагляду» і «контролю» має місце в більшості нормативних актів.

Враховуючи викладене, контроль і нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій з спостереження за додержанням законності у сфері державного управління автомобільними дорогами, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на запобігання, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд здійснюється з *метою*: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері забезпечення автомобільних доріг; застосування заходів запобігання правопорушенням (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

## Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Ярмачі Х. П. Адміністративний погляд міліції // Актуальні проблеми держави і права. — 2003. — № 19. — С. 148–153.
3. Етимологічний словник української мови: У 7 т. Т. 2. — К.: Наук. думка, 1985. — 570 с.
4. Короткий тлумачний словник української мови. — К.: Рад. шк., 1988. — 320 с.
5. Повий тлумачний словник з української мови: У 4 т. Т. 2. — К.: Аконіт, 1998. — 910 с.
6. Словник української мови. Т. 4. — К.: Наук. думка, 1973. — 840 с.
7. Ожегов С. А. Словарь русского языка. — М.: Рус. яз., 1984. — 816 с.
8. Словник української мови. Т. 5. — К.: Наук. думка, 1974. — 840 с.
9. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенёва. — Х., 1985. — 192 с.
10. Большой юридический словарь. — М.: ИПФРА-М, 1998. — 790 с.
11. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. — М.: Закон и право, ЮПИТИ, 1998. — 383 с.
12. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29–33.
13. Клименко В. А. та ін. Коментар до Закону України «Про боротьбу з корупцією». — К.: Бліц-Інформ, 1996. — 512 с.
14. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10–18.
15. Ильицкий И. П., Щетинин Б. В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 40–44.
16. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. — 2001. — № 9. — С. 21–22.
17. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбапенко. — М.: Статут, 2000. — 912 с.
18. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. — Х., 2003. — 412 с.
19. Викошавца влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юрс, 2002. — 668 с.
20. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
21. Про адміністративний погляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 груд. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.
22. Про прокуратуру: Закон України від 5 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
23. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — 896 с.

## Анотація

**Маслова Я. І. Контроль і погляд в державному управлінні автомобільними дорогами.** — Стаття.

Статтю присвячено контролю та нагляду в сфері державного управління автомобільними дорогами. Дана сфера державного регулювання покликана забезпечувати економічні, організаційні та соціальні відносини суспільства і задовольняти потреби виробництва та населення в перевезеннях шляхом належного утримання та розвитку національної транспортної системи.

*Ключові слова:* контроль, погляд, державне управління, автомобільні дороги, суспільні відносини, транспортна система.

## Summary

**Maslova J. I. Control and supervision is in state highways administration.** — Article.

The thesis is devoted to the control and supervision in the sphere of state administration by automobile roads. This is sphere of state regulation is to provide economic, organization and social relationships and to meet requirements of production and population by the way of keeping and development national transport system.

*Keywords:* control, supervision, state administration, public relations, transport system.