

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.20>

ВАЛЬКО В.Р.

**КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ  
ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ****CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD  
OF COMBATING DOMESTIC VIOLENCE**

У статті досліджено різні підходи до визначення категорії «контроль» і «нагляд». З'ясовано, що згідно з нормами чинного законодавства, контроль та нагляд є рівнозначними поняттями. Констатовано, що нагляд та контроль є двома різними, але пов'язаними поняттями, які використовуються в управлінській діяльності. Відмінність між контролем та наглядом полягає в їхній спрямованості. Нагляд орієнтований на попередження помилок та недоліків, тоді як контроль – на виявлення та виправлення невідповідностей та допущених помилок. Уточнюється, що попри те, що контроль та нагляд є різними, вони можуть доповнювати один одного та використовуватися разом для забезпечення високої якості та ефективності певної діяльності. Зроблено висновок, що контрольно-наглядова діяльність у сфері протидії домашньому насильству – це система заходів та процедур, що застосовуються для: 1) визначення критеріїв якості та ефективності, 2) планування та організації процесу зіставлення фактичного з необхідним, 3) збір та аналіз даних, 4) виявлення порушень та помилок, 5) визначення відповідальних за їх усунення, 6) розробки та впровадження заходів з усунення недоліків, 7) моніторингу та оцінки ефективності контрольно-наглядових заходів. Метою цієї діяльності є забезпечення: якості та результативності протидії домашньому насильству; дотримання нормативів, стандартів та законодавчих вимог у процесі її здійснення, а також виявлення недоліків та помилок в роботі як правоохоронних органів, так і соціальних служб задля підвищення ефективності процесів, удосконалення механізмів захисту жертв домашнього насильства та притягнення винних до відповідальності. Визначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері протидії домашньому насильству має сприяти підвищенню рівня захисту жертв, покаранню насильників і запобіганню виникнення подібних випадків у майбутньому. Вона може бути здійснювана різними державними та недержавними організаціями, які працюють у цій сфері.

**Ключові слова:** домашнє насильство, протидія, контрольно-наглядова діяльність, контроль, нагляд, держава, жертва насильства, кривдник.

The article examines different approaches to defining the categories “control” and “supervision”. In the legislation of Ukraine, it is determined that control and supervision are equivalent concepts. It has been established that supervision and control are two different but related concepts that are often used in managerial activities. The difference between supervision and control lies in their focus. Supervision is

focused on preventing errors and deficiencies, while control is focused on identifying and correcting inconsistencies and errors. Although supervision and control are different, they can complement each other and be used together to ensure high quality and efficient operations. It was concluded that control and supervision activity in the field of combating domestic violence is a system of measures and procedures used for: 1) determination of quality and efficiency criteria, 2) planning and organization of the process of comparing the actual with the necessary, 3) data collection and analysis, 4) detection of violations and errors, 5) determination of those responsible for their elimination, 6) development and implementation of measures to eliminate deficiencies, 7) monitoring and evaluation of the effectiveness of control and supervision measures. The purpose of this activity is to ensure: the quality and effectiveness of combating domestic violence; compliance with regulations, standards and legislative requirements in the process of its implementation, as well as identifying shortcomings and errors in the work of both law enforcement agencies and social services in order to increase the efficiency of processes, improve the mechanisms for protecting victims of domestic violence and bring the perpetrators to justice. It was determined that control and supervision activities in the field of combating domestic violence should contribute to strengthening the protection of victims, punishing perpetrators and preventing similar cases in the future. It can be carried out by various governmental and non-governmental organizations working in this field.

**Key words:** *domestic violence, counteraction, control and supervision activity, control, supervision, state, victim of violence, offender.*

**Вступ.** Домашнє насильство є глобальною проблемою, яка виходить за межі національних кордонів, а також соціально-економічних, культурних, расових і релігійних відмінностей. Воно також вважається порушенням прав людини та правопорушенням, що карається законом. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, 35% жінок у всьому світі протягом життя зазнавали будь-якої форми домашнього насильства з боку свого інтимного партнера [1].

Причому тривалий час вважалось, що відповідальність держави настає лише за ті дії чи бездіяльність, у яких можна довести причетність органів державної влади [2]. Однак у питаннях протидії домашньому насильству відбувся прогрес, який змінив акцентуацію держави з парадигми необхідності реагування на факти насильства до підходу, що репрезентує комплекс превентивних дій, які мають усунути причини та передумови для його виникнення загалом. Задля цього було використано такі інструменти як: реформа законодавства, доступ до правосуддя та надання послуг.

Дійсно, держава є одним з головних ініціаторів здійснення контрольно-наглядових функцій в суспільстві взагалі та у сфері протидії домашньому насильству – зокрема. Це впливає з того, що органи державної влади мають можливості і наділені реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вони покладаються на результати контролю і нагляду [3]. З ратифікацією Україною у 2022 році Стамбульської конвенції, контрольно-наглядова діяльність у сфері протидії домашньому насильству отримала новий поштовх до розвитку, адже постала необхідність впровадження нових підходів до її реалізації, а в деяких моментах і пероосмислення доцільності існування вже сформованих процедур її реалізації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Необхідно акцентувати, що питання протидії домашньому насильству є предметом дослідження багатьох авторів, серед яких як зарубіжні, так і вітчизняні. Вагомі здобутки серед останніх представлені зокрема такими дослідниками як: А. Блага, Е. Бугаєць, К. Довгунь, О. Кочемировська, К. Левченко, Н. Манн, О. Тунтула та іншими. Окремо також досліджувалися різні аспекти контрольно-наглядової діяльності. Однак комплексний аналіз особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері протидії домашньому насильству майже не проводився.

Тому **метою статті** є з'ясування змісту та суті контрольно-наглядової діяльності у сфері протидії домашньому насильству.

**Виклад основного матеріалу.** Для вирішення поставленого наукового завдання першочергово необхідно з'ясувати, який зміст вкладається у легальне визначення термінів «контроль» і «нагляд».

Так Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дає наступне визначення: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих

державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (тобто органів державного нагляду (контролю)) 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» [4]. Отже, означеним законом визначено, що контроль та нагляд є рівнозначними поняттями. Частково слід погодитись з такою інтерпретацією, однак, на нашу думку, для формування більш якісного та ґрунтовного висновку щодо цього необхідно є аналіз етимологічної складової словосполучення «контрольно-наглядова діяльність». Його поділ виокремлює три самостійні категорії – «контроль», «нагляд» і «діяльність» – які об'єднують формують його зміст.

Зазначимо, що якщо узагальнити різні погляди на поняття «діяльність», можна визначити, що це є специфічною людською формою ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни й перетворення речей і явищ, залежно від людських потреб [5; 6; 7]. Діяльність людини завжди має соціальний характер, є свідомою, активною та проявляється в системі доцільних дій, спрямованих на досягнення поставленої мети [8; 9].

Тобто діяльністю є процес або результат дій, які здійснюються людиною, організацією чи іншою соціальною одиницею з метою досягнення певної мети або задоволення визначених потреб. Діяльність може включати різноманітні види дій (наприклад, планування, управління, дослідження тощо) і бути індивідуальною або груповою, маючи прояв у різних сферах суспільного життя.

Щодо наявних в літературі думок стосовно терміну «контроль», різними авторами він тлумачиться по-різному, внаслідок чого складається враження, що мова йде про різні речі. Розглядаючи таке явище як контроль, автори характеризують його як перевірочну діяльність і розглядають її в різних аспектах, з різних точок зору. Уважний аналіз аргументації і думок, що висловлюються, приводить до висновку, що протиріччя в них немає [10, с. 12].

Зокрема Г. Спенсер стверджував, що весь соціальний контроль тримається в решті решт на «жаху перед живими і перед мертвими». Жах перед живими підтримує держава, а жах перед мертвими – церква. Ці два інститути, на його думку, виникли і поступово розвивались із «ембріональних» форм, які з'явилися ще у родовому устрої, у первісному суспільстві. Соціальний контроль за повсякденною поведінкою людей, вважає Спенсер, здійснюється «церемоніальними інститутами», що є давнішими за церкву і державу, а діють значно ефективніше. Церемонії регулюють спілкування, символізують «статус» і «ранг» суб'єктів, які вступають у відносини, підтримуючи «відчуття субординації» [11, с. 64]. Таким чином, контроль є інструментом регулювання «загальних справ» суспільства, захисту інтересів як особи, так і держави (публічного інтересу) і завжди має субординаційний характер.

Дійсно, суспільство реалізує контрольну діяльність в першу чергу через державу, яка, як офіційний представник суспільства, бере на себе регулювання процесів, що відбуваються у ньому, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх в межах діючих норм і правил [3]. Наприклад, З. Гладун визначив, що контроль є комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування, який є видом діяльності, що полягає в тому, суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [12].

Отже, контроль – це процес перевірки та оцінки результатів конкретної діяльності з задля визначення її відповідності певним критеріям (запланованим цілям, стандартам, нормативам тощо). Контроль може мати прояв на різних етапах діяльності, що залежатиме від того, що безпосередньо контролюється. Від цього залежною також є система інструментів, форм та методів його здійснення. Тому контроль визначається як важлива складова управління, оскільки дозволяє забезпечити високу якість та ефективність діяльності, уникнути помилок та невиконання цілей, а також забезпечити відповідність законодавчим вимогам та стандартам.

Своєю чергою, щодо визначення поняття «нагляду», слід окремо вказати про наявність певної дискусії. Зокрема в юридичній літературі існують різні варіанти, що, як відзначає Л. Коваль, становить деякі труднощі теоретичного та практичного характеру у зв'язку з розмежуванням понять нагляду і контролю [13]. Інколи нагляд ототожнюють з контролем, визначаючи його як відомчий контроль чи відомчий нагляд. Незаперечним є визначення нагляду як способу забезпечення законності в державному управлінні з подальшим визначенням специфіки наглядової діяльності залежно від суб'єкта, що здійснює нагляд за об'єктом, предметом і таке ін. [9; 14].

На нашу думку, нагляд – це процес спостереження за діяльністю. Він тісно пов'язаний з контролем, однак не має такої прив'язки до факту виявлення певного порушення. Його основна мета полягає у вчасному виявленні передумов та причин, які в майбутньому можуть стати причиною порушення нормального ходу здійснення діяльності (у тому числі – вининення правопорушення). Попри те, що він може включати застосування таких інструментів як спостереження, інспекція, оцінка та перевірка документації тощо, причиною для його активізації слугує сам факт ведення діяльності, а не реальні підстави вбачати її такого, що має недоліки. Він може бути зумовленим різними причинами, зокрема такими як: дотримання законодавчих вимог, забезпечення безпеки, запобігання шкоди або надання допомоги при необхідності.

Як вірно зазначають більшість авторів, важко провести паралель між категоріями «контроль» та «нагляд». Вони симбіотично поєднані, хоча, це не зовсім допустимо. «Нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд». Про це зазначено у переважній більшості наукових праць, як і загалом у низці нормативно-правових актів, зокрема й законодавчого рівня. Хоча сам факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» та «нагляд» і можна розглядати як формальну підставу для їх отождолення, але реальне здійснення цих видів діяльності в наш час дає підстави стверджувати про їх відмінності [9; 15, с. 22; 16, с. 464].

Таким чином, «контроль» та «нагляд» є двома різними, але пов'язаними поняттями, які використовуються в управлінській діяльності. Відповідно відмінність між контролем та наглядом полягає в їхній спрямованості. Нагляд орієнтований на попередження помилок та недоліків, тоді як контроль – на виявлення та виправлення невідповідностей та допущених помилок. Хоча контроль та нагляд є різними, вони можуть доповнювати один одного та використовуватися разом для забезпечення високої якості та ефективності певної діяльності.

Означене стосується й контрольної та наглядової діяльності. Попри їхню схожість за зовнішніми ознаками, а в деяких випадках – на єдність цілей і завдань органів державного нагляду і контролю, два дані види владно-правової діяльності істотно розрізняються. Так, контрольна юридична діяльність здійснюється, як правило, у правових режимах функціонування адміністративної влади і пов'язана з управлінською діяльністю. Специфіка ж наглядової діяльності полягає в тому, що вона поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства, що і дозволяє констатувати відміну правової природи даних публічно-правових інститутів [17]. Але не зважаючи на зазначені відмінності, об'єднує контрольну та наглядову діяльність те, що вони є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку державних службовців та приватних суб'єктів як у сфері управління, так і в суспільстві загалом [18, с. 12].

Так О. Скакун визначає контрольну-наглядову діяльність як правову форму діяльності органів держави, що виражається в здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Авторкою виокремлюються такі суб'єкти цієї діяльності, як: Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, прокуратура, Рахункова палата законодавчого органу, аудиторські структури Національного банку України, фіскальні органи та інші. Втім є уточнення, що така діяльність провадиться як у різному обсязі, так і в різних питаннях і сферах правового регулювання [19, с. 508].

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне у сфері протидії домашньому насильству вести мову саме за контрольну-наглядову діяльність, з розумінням того, що її загальна мета полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у цьому процесі, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати коригувальні заходи з приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така організація контрольну-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень [14].

**Висновки.** Загальнотеоретичний огляд змісту та сутності категорій «контроль», «нагляд» і «діяльність», які об'єднуючись формують словосполучення «контрольну-наглядова діяльність», спонукає до висновку про доцільність його використання у контексті сфери протидії домашньому насильству. Означену діяльність можна визначити як систему заходів та процедур, що застосовуються для: 1) визначення критеріїв якості та ефективності, 2) планування та організації процесу зіставлення фактичного з необхідним, 3) збір та аналіз даних, 4) виявлення порушень та помилок, 5) визначення відповідальних за їх усунення, 6) розробки та впровадження заходів

з усунення недоліків, 7) моніторингу та оцінки ефективності контрольно-наглядових заходів. Її метою є забезпечення: якості та результативності протидії домашньому насильству; дотримання нормативів, стандартів та законодавчих вимог у процесі її здійснення, а також виявлення недоліків та помилок в роботі як правоохоронних органів, так і соціальних служб задля підвищення ефективності процесів, удосконалення механізмів захисту жертв домашнього насильства та притягнення винних до відповідальності.

Отже, контрольно-наглядова діяльність у сфері протидії домашньому насильству має сприяти зміцненню захисту жертв, покаранню насильників і запобіганню появи подібних випадків у майбутньому. Вона може бути здійснювана різними державними та недержавними організаціями, які працюють у цій сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence against Women. *World Health Organization*, 2013. URL: <http://apps.who.int/rhl/guidelines/9789248595/en/>
2. Qureshi, Shazia. The Emergence/Extention of Due Diligence Standard to Assess the State Response towards Violence against Women/Domestic Violence. *A Research Journal of South Asian Studies*. Vol. 28, No. 1, January – June 2013, pp. 55-66.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 1999.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Верховна Рада України* : офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
5. Прищак М. Д., Мацко М. А. Психологія, 2020. URL: [https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/3prishak\\_psihologiya\\_ch1/1271.html](https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/3prishak_psihologiya_ch1/1271.html)
6. Максименко С. Д. Загальна психологія : навчальний посібник, видання 3-є, перероблене та доповнене. К. : Центр учбової літератури, 2008. 272 с.
7. Діяльність. *Фармацевтична енциклопедія*, 2023. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/2551/diyalnist>
8. Варій М. Й. Загальна психологія: навчальний посібник. 2-ге видан., випр. і доп. К. : «Центр учбової літератури», 2007. 968 с.
9. Кучеренко І. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 229 с.
10. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. Юрид лит., 1974. 160 с.
11. Соціологія. За ред. М. П. Требіна. Х. : Право, 2010. 224 с.
12. Гладун З. С. Адміністративне право України. Тернопіль : Вид-во ТАНГ, 2007.
13. Коваль Л. В. Адміністративне право. К. : Вентурі, 1998. 208 с.
14. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) / Національна академія внутрішніх справ України. К. : Поліпром, 2003. 168 с.
15. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22–25.
16. Макарчук В.В. Поняття контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2022. № 11. С. 463–465. URL: [http://lsej.org.ua/11\\_2022/112.pdf](http://lsej.org.ua/11_2022/112.pdf)
17. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*, 2016. № 7. С. 62–68.
18. Бондар О. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 та 12.00.07. Київ, 2015. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/avtoreferat/avtoreferat2015/0044558.pdf>
19. Скаун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.