

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗМЕЖУВАННЯ НАГЛЯДОВОЇ ТА КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

В статті проведено аналіз концептуальних положень, поглядів та ідей щодо розмежування наглядової функції держави від контрольної. Зроблено аналіз по їх співвідношенню і віднайденою відмінностей. Наведено авторське визначення досліджуваних понять.

Ключові слова: функції держави, наглядова функція, контрольна функція, державний нагляд, держава.



**Мурза Віталій
Вікторович,**

*кандидат юридичних наук, доцент
Маріупольського
державного еконо-
міко-гуманітарного
університету*

Держава є одним із основних суб'єктів управління загальнодержавними справами, що охоплює своєю діяльністю усі основні сфери суспільних відносин. Особливе місце державної влади у загальній системі соціальної влади зумовлюється не лише її джерелом – народом, але й такими визначальними властивостями як легітимна та легальна можливість і водночас обов'язок здійснювати за допомогою права та монополізованого державного примусу організуючий вплив на суспільні відносини. Виходячи з принципу єдності прав і обов'язків, такі достатньо вагомі повноваження держави логічно зумовлюють обмеження державної влади певною соціально корисною метою.

Узагальнено такою метою може бути визначено забезпечення оптимального функціонування й розвитку громадянського суспільства, що сьогодні вимагає формулювання низки окремих самостійних функціональних напрямків реалізації державної влади. При цьому на сучасному етапі державного будівництва і суспільного розвитку все більше потребують своєї інституалізації не стільки традиційні правотворчість і правозастосування, як саме дещо своєрідні контрольна, наглядова, інтерпретаційно-правова та інші функції держави. З огляду на це і в контексті впорядкування системи функцій держави й вбачаються актуальними питання відмежування наглядової функції держави від контрольної.

Зазначимо, що проблематика функцій держави раніше вже розглядалась у роботах таких вчених як

Д. Аблязов, О. Бермічева, В. Бульба, В. Гаращук, В. Шестах та інших. Разом із тим, вказані дослідження безпосередньо не стосуються відмежування наглядової функції держави від контрольної.

Саме тому метою та завданнями нашої роботи є аналіз концептуальних положень, поглядів та ідей щодо розмежування наглядової функції держави від контрольної. Новизна дослідження полягає у висновках і пропозиціях із вдосконалення теоретичного розуміння сутності державного нагляду та його співвідношення із іншими функціями держави.

Передусім, відзначимо, що питання про функції держави має вирішуватись в аспекті їх співвідношення із її метою та завданнями як послідовною системою напрямків діяльності. У зв'язку із цим, варто означити щонайменш два підходи, сформовані на сьогодні у науці. Так, в частині характеристики окремих органів державної влади пропонується визначати їхні повноваження за алгоритмом «мета – завдання – функції» [1, с. 42], співвідносячи завдання та функції як загальне і спеціальне. З іншого боку, у конституційному праві також досить усталеним залишається розуміння саме функцій як основних напрямків діяльності [2, с. 351]. На нашу ж думку, у даному разі важливим є те, що предметом дослідження виступають функції не стільки конкретної державно-владної інституції, як усієї держави, позаяк функції певного органу завжди матимуть більш вузький характер порівняно з функціями держави, які забезпечуються усім державним механізмом.

Однак у теорії права, яка безпосередньо вивчає проблематику функцій держави, наразі відсутній уніфікований підхід до розуміння сутності такої правової категорії як «функція держави» та її системних зв'язків із метою (соціальним призначенням) та завданнями держави. Зауважимо, що наведене має безпосереднє відношення й до проблеми відмежування наглядової функції держави від контрольної, що має проводитись із урахуванням тих істотних особливостей, які характеризують не лише наглядову функцію держави відносно контрольної функції, але й загалом функції держави щодо її завдань.

З урахуванням вищевикладеного, першочергово вбачаємо за належне встановити зміст категорії «функція держави». Зазначимо, що Великий тлумачний словник сучасної української мови містить поняття «функція», під якою розуміється певна «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось. Призначення, роль чого-небудь» [3, с. 1552]. У той же час, в юридичній літературі під функцією традиційно розуміють як «роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи... залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами» [4, с. 206]. Безперечно, що наведене розуміння функцій не відображує їхню системність із призначенням і завданнями держави, а тому потребує своєї наступної конкретизації в частині функцій саме держави.

Функції держави досить традиційно визначаються як основні напрямки діяльності держави, однак,

тут маємо враховувати, що такі функції є не «найбільш загальними та постійними напрямками або видами» як за В. Погорілко [5, с. 9], а навпаки предметна діяльність із забезпечення призначення і реалізації завдань держави. Вважаємо, що функції держави належить визначати на основі її політичної, соціальної, економічної та територіальної організації, єдність чого дозволяє охарактеризувати увесь спектр актуальних напрямків державної діяльності. Таким чином, підсумуємо, що під функціями держави слід розуміти такі напрямки та сфери внутрішньої та зовнішньої державної діяльності, які через реалізацію завдань у відповідних організаційно-правових формах, способах, засобах і методах направлені на реалізацію призначення держави.

В свою чергу, нагляд і контроль, як окремі функції з'явилися не відразу. Вони є результатом реформування і перегляду контрольно-наглядової функції, розмежування їх на два окремі напрями діяльності держави: контролю і нагляду.

Проте, не дивлячись, на досить довгий та складний шлях становлення наглядової та контрольної функцій держави та закріплення їх на законодавчому рівні сутність та значення зазначених функцій наразі залишається все ще остаточно не з'ясованими. Це зумовлено суперечністю визначення їх місця у загальній системі державних функцій, складністю визначення власного предмету, формування суб'єктів її реалізації тощо. Окремо слід зауважити відсутність уніфікованого підходу до теоретичного розуміння категорій «наглядова функ-

ція держави» та «контрольна функція держави», їх структури та змісту, що значною мірою ускладнює практику здійснення державного управління.

Першою проблемою, яка стоїть на шляху до розуміння досліджуваних понять є питання про однаковість чи різноманітність категорій «контроль» та «нагляд», визначення їх спільних та відмінних рис. О. Іляшко наголошує, що «контроль» та «нагляд» використовуються як тотожні та взаємопов'язані поняття [6, с. 21]. Для з'ясування цього питання ми пропонуємо розглянути окремо ці два поняття і на основі їх аналізу визначити правову природу наглядової функції держави. В. Авер'янов зазначає, що під контролем, як правило, розуміється своєрідний юридичний процес, що використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [7, с. 349]. На думку М. Студенікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб [8, с. 96–97]. Ми ж узагальнено пропонуємо розглядати контроль як таку форму державної діяльності, що на постійній основі здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо підпорядкованих їм органів із можливістю втручання у їхню діяльність і притягнення винних до юридичної відповідальності.

У своїй роботі О. Баклан зазначає, що контроль і нагляд є особливою функцією держави та однією із найважливіших ланок системи

управління в цілому. На його думку, загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям, і в разі необхідності застосовувати корегувальні заходи з приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. Виходячи із запропонованого змісту контрольної діяльності держави можна зазначити, що вона покликана: накопичувати інформацію про об'єкт контролю, і, як наслідок, перевіряти діяльність об'єкта контролю на відповідність встановленим нормам, стандартам, приписам тощо [9, с. 63].

В свою чергу, В. Гарашук вказує, що «головне, чим відрізняється контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушника до юридичної відповідальності» [10, с. 217]. Щодо нас, то ми повністю підтримуємо думку за якою контроль і нагляд мають, хоча й схожі, але все ж таки різні завдання, що закономірно витікає з їх лексичних значень: основним завданням контролю є перевірка, а нагляду – спостереження, а функції здійснюються різним колом суб'єктів. О. Ярмаш пропонує віднести до числа наглядових органів прокуратуру України, та й ще Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення [11, с. 14]. Ми вважаємо, що наочним прикладом реалізації наглядової функції поза системою

прокурорського нагляду є діяльність Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, що здійснюється відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»: від 2 березня 2000 р., № 1524-III» [12]. Щодо контролю, то тут перелік можливих суб'єктів значно ширший, зазначимо лише деякі з них: Конституційний Суд України, Антимонопольний комітет України, органи Державної податкової служби України, митні органи України, Державні інспекції України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а також інші державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють функцію державного контролю.

Тобто сьогодні виникла необхідність розрізнити терміни «контроль» і «нагляд», а не зводити їх до одного терміну «контроль». Крім того, хоча в юридичному мовленні ці терміни часто вживаються як ідентичні та взаємозамінні, найчастіше під терміном «нагляд» розуміються такі різновиди нагляду, як прокурорський нагляд та судовий нагляд, або в межах поняття «контроль», як загального, розглядають власне контроль та нагляд [13].

Отже, підсумовуючи викладене, доцільно зазначити, що контроль є складовою процесу управління, але він не відокремлюється від інших функцій, тобто на всіх рівнях контроль та інші функції процесу управління необхідно розглядати як такі, що постійно взаємодіють у замкненому циклі. При цьому відмітимо, що кожна з названих державних функцій так чи інакше спрямовується

на реалізацію основного призначення держави із організуючого впливу на суспільні відносини задля забезпечення функціонування й розвитку суспільства як єдиного цілого. Тобто одним із завдань держави, направлених на практичне впровадження її означеної мети (соціального призначення), є забезпечення верховенства права і законності.

Проведений аналіз змісту досліджуваних функцій сучасної держави дозволяє розширити їх розуміння та на підставі виділених сутнісних ознак визначити їх як основні і постійні напрями державної діяльності, що реалізуються у відповідних формах, мають об'єктивний, комплексний, предметний характер, чітко визначений зміст, свій об'єкт впливу, відображають і конкретизують необхідні цілі та завдання, виявляють сутність та соціальне призначення держави. Виділені та охарактеризовані функції, у тому або іншому виді та відповідній формі реалізації – при всіх істотних розходженнях у характері, обсязі, пріоритетах існуючої функціональної діяльності – властиві більшості сучасних держав. Внутрішній зміст цих функцій, безумовно, змінюється залежно від конкретних політичних, економічних і соціально-культурних умов, але кожна держава, так чи інакше, здійснює дані функції, обумовлені самою її сутністю як універсальної політичної форми організації суспільства.

Таким чином, пропонуємо наступні визначення досліджуваних понять: (а) наглядова функція держави є одним із пріоритетних напрямків державної діяльності, яка

на сьогодні потребує подальшого вивчення та дослідження. Застосування наглядової функції у державному управлінні є одним із перспективних напрямків вдосконалення системи державного управління і практики реалізації державної влади; (б) контрольна функція держави – це один із основних напрямків діяльності держави щодо встановлення фактичного виконання правових приписів і стримування виявлених відхилень.

На підставі вищевикладеного підкреслимо наступне. По-перше, наглядова та контрольна функції держави є один із пріоритетних напрямків державної діяльності, спрямованої на забезпечення верховенства права і законності у різних сферах суспільного життя. По-друге, співвідношення державного нагляду та контролю передбачає оптимальний за умов громадянського суспільства механізм перевірки відповідності чинному законодавству піднаглядних та підконтрольних об'єктів і наступного попередження чи усунення виявлених порушень законності, що не допускає безпосереднього втручання в їх оперативну діяльність. По-третє, інтенсифікація застосування наглядової та контрольної функцій держави є одним із перспективних напрямків вдосконалення системи державного управління і практики реалізації державної влади.

Список використаних джерел:

1. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності: монографія за ред. О. В. Марцеляка. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 304 с.

2. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: підручник: Заг. частина / Ю. І. Римаренко, Є. М. Моїсєєв, В. І. Олефір [та ін.]. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.

5. Погорілко В. Ф. Функції Української держави та їх правові основи / В. Ф. Погорілко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 4-10.

6. Іляшко О. О. Співвідношення прокурорського нагляду з державним позавідомчим контролем за виконанням законів / О. О. Іляшко // Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС. – 2006. – № 1. – С. 19–28.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Заг. частина – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

8. Советское административное право: учебник / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 286 с.

9. Баклан О. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці: навч. посіб. / О. В. Баклан. – К.: Поліпром, 2003. – 168 с.

10. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів та ф-тів] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

11. Ярмиш О. Н. Місце та роль прокуратури в системі державної влади / О. Н. Ярмиш // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 21. – Ч. 2. – С. 14–19.

12. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 2 березня 2000 р., № 1524-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 552.

13. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління / О. С. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/19text/g19_17.htm.

Мурза В. В. Методологические основы разграничение наблюдательного и контрольной функции государства.

В статье проведен анализ концептуальных положений, взглядов и идей относительно разграничения надзорной функции государства от контрольной. Сделан анализ по их соотношению и найденной различий. Приведено авторское определение исследуемых понятий.

Ключевые слова: функции государства, надзорная функция, контрольная функция, государственный надзор, государство.

Moorza V. V. Methodological bases distinction supervisory and control functions of the state.

In the article noted that the functions of the state shall be defined on the basis of the political, social, economic and territorial organization, the unity which allows characterizing the full range of topical areas of state activity.

It is concluded that under the functions of the state should understand these directions and areas of internal and external activities that through the implementation of tasks in

the relevant organizational and legal forms, methods, tools and techniques aimed at the realization of the state of destination.

It is noted that the control is part of the management process, but it is not separated from other functions that at all levels of control and other functions of the management process should be seen as being constantly interact in a closed loop.

Proposed the following definition of the concepts studied: (a) the supervisory function of the state is one of the priorities of government activities, which now requires further study and research. Application of the supervisory functions of public administration is one of the priority areas to improve the system of public administration and practice of implementation of the government; (b) control function of the state – is one of the main activities of the State to establish the actual execution of the laws and deterrence of deviations.

The author summarized that, firstly, the supervisory and control functions of the state are one of the priorities of government activities to promote the rule of law and legality in various spheres of public life. Second, the ratio of state supervision and control provides optimum conditions for civil society mechanism of verifying compliance with applicable laws supervised and controlled objects and subsequent prevention or elimination of revealed violations of the law that does not allow direct intervention in their operational activities. Third, the intensification of the use of supervisory and control functions of the state is one of the priority areas to improve the system of public administration and practice of implementation of the government.

Keywords: supervisory function, the control function, the state oversight functions of the state, state.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2013